

Administracja publiczna
wobec procesów zmian w XXI wieku

Księga jubileuszowa
Profesora Jerzego Korczaka



Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/154476>
<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/150431>

DOI: [10.34616/150431](https://doi.org/10.34616/150431)

Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku

Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka

Redakcja

Piotr Lisowski

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-8154-3167](https://orcid.org/0000-0002-8154-3167)

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 J.M. Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego prof. dr. hab. Roberta Olkiewicza oraz Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii dr. hab. Jacka Przygodzkiego, prof. UWr

Recenzenci

prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz, Uniwersytet Jagielloński;

dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego

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

Radakcja merytoryczna

dr hab. Renata Kusiak-Winter

Korekta (język polski): *Sebastian Surendra, Aleksandra Dorywała, Marta Godlewska, Karina Skowroń*

Projekt i wykonanie okładki: *Agnieszka Buszewska*

Skład i opracowanie techniczne: *Maciej Torz, Munda*

Fot. na stronie 5: Pakt Minilabs

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-68169-00-3 (oprawa miękka)

ISBN 978-83-68169-01-0 (oprawa twarda)

ISBN 978-83-68169-02-7 (online)



prof. Jerzy Korczak

Spis treści

Wykaz skrótów	15
O Księdze i jubileuszu	23
Piotr Lisowski	
<i>Zatrzymane w kadrze subiektywnej pamięci – kilka refleksji o Profesorze Jerzym Korczaku</i>	25
Agnieszka Chrisidu-Budnik	
<i>O dorobku naukowym Profesora Jerzego Korczaka w zakresie nauk o organizacji i zarządzaniu</i>	39
Bibliografia prac Profesora Jerzego Korczaka (Małgorzata Giełda, Renata Raszevska-Skałecka)	43
Wykaz wybranych aktywności i osiągnięć zawodowych Jubilata	73
Listy gratulacyjne	77
List gratulacyjny Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego	79
List gratulacyjny Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego	81
List gratulacyjny prof. zw. dr. hab. Jana Szreniawskiego	83
List gratulacyjny Przewodniczącego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego	85
List gratulacyjny Prezydenta Wrocławia	87
List gratulacyjny Przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej	89
List gratulacyjny Prezesa Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego	91

Część pierwsza. Wybrane zagadnienia ogólne

Rozdział 1. Administracyjne uniwersum – ujęcie systemowe	95
Jerzy Supernat	
<i>Administracja publiczna wobec procesów zmian w XIX i XXI w.</i>	97
Dorota Dąbek	
<i>O administrowaniu w XXI w. – w kierunku prywatyzowania, uspołeczniania i komercjalizowania wykonywania zadań publicznych</i>	111
Marek Mączyński	
<i>Biurokracja Józefa Olszewskiego: krótka refleksja o dziele po 120 latach od jego wydania</i>	121

Mariusz Krawczyk	
<i>Cel administracyjny: od teorii do roli i znaczenia – w kontekście wyzwań XXI w.</i>	135
Andrzej Pakuła	
<i>Związanie administracji publicznej prawem – w kontekście nauk administracyjnych i nauki organizacji i zarządzania</i>	145
Piotr Szreniawski	
<i>Różnorodność w perspektywie nauk administracyjnych</i>	151
Tomasz Bąkowski	
<i>Wolność i równość w prawie administracyjnym</i>	159
Katarzyna Kokocińska	
<i>Współpraca w sferze działań na rzecz rozwoju (przyczynek do dyskusji na temat kultury administracji)</i>	169
Magdalena Tabernacka	
<i>Subsumpcja w procesie stosowania prawa przez organ administracji publicznej</i>	177
Karolina Kulińska-Jachowska	
<i>O znaczeniu argumentacji komparatystycznej zewnętrznej i wewnętrznej w stosowaniu prawa administracyjnego</i>	183
Rozdział 2. Fontes iuris – analizy z perspektywy współczesnej administracji publicznej	193
Karol Kiczka	
<i>Na marginesie XX-lecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej</i>	195
Maciej Kruś	
<i>Wielopoziomowy układ aktów ustawodawczych</i>	205
Jarosław Dobkowski	
<i>Konstytucyjna zapowiedź ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego</i>	215
Stanisław Nitecki	
<i>Stanowienie przez organy i podmioty samorządu terytorialnego aktów, którym nie przysługuje status aktów prawa miejscowego, a które wpływają na sytuację prawną obywatela</i>	225
Rozdział 3. Przykłady wyzwań w sferze form działania administracji publicznej	235
Lucyna Staniszevska	
<i>Ponadnarodowość (transnarodowość) czynności prawnych organów administracji publicznej</i>	237
Marcin Princ	
<i>Działalność społeczno-organizatorska podejmowana przez samorząd terytorialny na rzecz cudzoziemców – uwagi na tle doświadczeń w zakresie udzielenia ochrony czasowej na terytorium Polski</i>	251
Aleksandra Puczek	
<i>Umowy gmin z przedsiębiorstwami energetycznymi zawierane w celu realizacji planu zaopatrzenia gminy w energię i ciepło</i>	259

Robert Suwaj	
<i>Objaśnienia prawne jako prawna forma działania administracji publicznej</i>	269
Justyna Mielczarek-Mikołajów	
<i>Akty kierowania i relacje kierownictwa w administracji publicznej w świetle koncepcji Profesora Jerzego Korczaka</i>	277
Justyna Przedzińska	
<i>Plany gospodarki odpadami jako akty polityki komunalnej</i>	285
Rozdział 4. Kontekst i wymiar współczesnych przemian cywilizacyjnych	295
Joanna Smarż, Paweł Śwital	
<i>Przyjazna administracja elektroniczna</i>	297
Maciej Błazewski	
<i>Prawo wobec postępu technicznego</i>	311
Elżbieta Ura	
<i>Miasta inteligentne – nowe wyzwania dla administracji publicznej XXI w.</i>	321
Radosław Mędrzycki	
<i>Koncepcja smart villages w stosunku do niektórych wyzwań stojących przed gminami wiejskimi</i>	337
Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko	
<i>Wdrażanie technologii sztucznej inteligencji w administracji publicznej – kilka refleksji</i>	349
Rozdział 5. Kilka refleksji w odniesieniu do problematyki kadr administracji publicznej	357
Renata Kusiak-Winter	
<i>Speyerowe tropy: Niemiecki Uniwersytet Nauk Administracyjnych</i>	359
Małgorzata Kozłowska	
<i>Multidyscyplinarność wiedzy funkcjonariusza samorządowego jako czynnik usprawniający działania administracji publicznej w XXI w.</i>	367
Katarzyna Małyś-Sulińska, Przemysław Kledzik	
<i>Zatrudnienie w administracji publicznej osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów</i>	375
Rozdział 6. Gospodarczy kontekst administracji publicznej – <i>exempli gratia</i>	391
Witold Małecki	
<i>Dyspersja administracji gospodarczej. Refleksje na gruncie bieżących zmian w ustawodawstwie gospodarczym</i>	393
Jan Gola	
<i>Zarząd mieniem publicznym a działalność spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w społecznej gospodarce rynkowej</i>	405

Krzysztof Horubski

Działania na rzecz wyrównywania pozycji kontraktowej wykonawcy zamówienia publicznego

413

Część druga. Wybrane zagadnienia ustrojowe

Rozdział 1. Samorząd terytorialny – *in extenso*

425

Eugeniusz Bojanowski

Między naturalistyczną a państwową teorią samorządu terytorialnego

427

Mirosław Stec

Kształtowanie się ustroju samorządu gminnego – uwarunkowania, przebieg, zakres regulacji normatywnej (1989-1997)

435

Jan Zimmermann

Gmina

451

Iwona Niżnik-Dobosz, Piotr Dobosz

Kodyfikacja ustrojowego prawa samorządu terytorialnego jako potrzeba zmian w XXI w.

463

Daniel Wacinkiewicz

O samorządzie i o wspólnocie

473

Kazimierz Bandarzewski

Interes lokalny w definiowaniu samorządu terytorialnego

483

Anna Wierzbica

Podmiot samorządu terytorialnego – uwagi de lege ferenda

493

Jolanta Behr

Mieszkańcy gminy – zarządzani czy zarządzający?

503

Joanna Jagoda

Zakres podmiotowy referendum gminnego

511

Bogdan Dolnicki

Jednostki pomocnicze gminy – problemy terytorialne

521

Rafał Czachor

Sytuacja prawna miast stołecznych państw Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja)

531

Małgorzata Ofiarska

Koncepcja normatywna interpelacji radnego

541

Beata Kozicka, Ewa Pierzchała

Materiałny i procesowy aspekt wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy – wnioski de lege lata i de lege ferenda

551

Elżbieta Feret

Samorządowe finanse publiczne – potrzeba czy konieczność wyodrębnienia wobec procesów zmian w XXI w.

561

Zbigniew Ofiarski

Koncepcje unormowania zasad gospodarki finansowej w wybranych polskich projektach ustaw o związkach metropolitalnych przygotowanych w latach 2016–2023

571

Stanisław Pieprzny	
<i>Samorząd w XXI w. – nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa lokalnego</i>	581
Tadeusz Kocowski	
<i>Ochotnicza straż pożarna gminną jednostką ochrony przeciwpożarowej</i>	593
Aleksandra Pinkas	
<i>Rola jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki wodorowej</i>	603
Rozdział 2. Ustrojowa wieloaspektowość administracji publicznej	611
Jacek Jagielski, Piotr Gołaszewski	
<i>Instytuty jako podmioty administrujące</i>	613
Irena Lipowicz	
<i>Wyzwania ustrojowe administracji rządowej – w kierunku innowacji administracji</i>	655
Barbara Kowalczyk	
<i>Inne instrumenty terytorialne jako złożone formy współpracy administracyjnej</i>	665
Agata Barczewska-Dziobek	
<i>Współadministrowanie na przykładzie relacji administracji ze społeczeństwem – zarys problematyki</i>	673
Czesław Martysz	
<i>Stosowanie ustawy o rezerwach strategicznych – dylematy legislacyjne</i>	681
Piotr Rączka, Dominika Zawacka-Klonowska	
<i>Administracyjne kary pieniężne jako forma nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki</i>	693
Grzegorz Sibiga	
<i>O formalnej i faktycznej niezależności inspektora ochrony danych oraz jej gwarancjach. Wybrane zagadnienia</i>	707
Jerzy Stelmasiak	
<i>Model organizacyjno-prawny organów w zakresie ochrony przyrody. Zagadnienia podstawowe</i>	717
Część trzecia. Wybrane zagadnienia materialnoprawne	
Rozdział 1. Kontekst prawa procesu inwestycyjnego	727
Marta Woźniak	
<i>W sprawie wyodrębnienia „prawa procesu inwestycyjnego”</i>	729
Leon Kieres	
<i>Planowanie w samorządzie terytorialnym. Nowe zjawiska i wyzwania badawcze</i>	739
Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk	
<i>Plan ogólny – nowy (stary) instrument planowania przestrzennego</i>	749
Joanna Człowiekowska	
<i>Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny i znaczenie</i>	763

Karina Pilarz	
<i>System planowania przestrzennego wobec procesów informatyzacji i cyfryzacji administracji publicznej</i>	773
Rozdział 2. Perspektywa administracji świadczącej	781
Renata Raszewska-Skałicka	
<i>W kwestii ewolucji administracji świadczącej w sferze usług publicznych edukacyjnych</i>	783
Dominika Cendrowicz	
<i>Pomoc społeczna wobec zjawiska cyfryzacji. Wybrane zagadnienia</i>	791
Przemysław Charzewski	
<i>Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuro różnorodnych</i>	799
Michał Raduła	
<i>Dualność polskiego systemu ratownictwa medycznego</i>	815
Rozdział 3. Sfera wyzwań ekologicznych	825
Marek Górski	
<i>Odpowiedzialność posiadacza za odpady – problemy interpretacyjne związane z treścią z art. 27 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach</i>	827
Piotr Ruczkowski	
<i>Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej)</i>	839
Rozdział 4. Materialnoprawna różnorodność administracji publicznej – od praw osobowych do ochrony zabytków	851
Mariusz Kotulski	
<i>Wyjątki od obowiązku informacyjnego o przetwarzaniu danych osobowych</i>	853
Janusz Sługocki	
<i>Zabytek wpisany do rejestru zabytków w procedurze usunięcia pomnika propagującego komunizm</i>	865
Część czwarta. Wybrane zagadnienia procesowe	
Rozdział 1. Kontekst postępowań na forum administracji publicznej	875
Paolo Janiszewski	
<i>Koncepcja postępowania administracyjnego w ujęciu dogmatycznym i prawnym (normatywnym)</i>	877
Hanna Knysiak-Sudyka	
<i>W kierunku odformalizowania procedur administracyjnych</i>	887
Mariusz Bogusz, Maria Jędrzejczak	
<i>Zagadnienie wyłączenia członka organu doktoryzującego i członka komisji doktorskiej z powodu pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu doktorskim</i>	897

Paweł Majczak	
<i>Nowa formuła doręczeń w postępowaniu administracyjnym</i>	909
Krzysztof Sobieralski	
<i>Przedmiot rozpoznania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego</i>	919
Robert Sawuła	
<i>Problem szkody w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego</i>	929
Piotr Przybysz	
<i>Układ interesów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji</i>	941
Rozdział 2. <i>Iura novit curia</i> – kilka refleksji	951
Barbara Adamiak	
<i>Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na sprawność działania administracji publicznej</i>	953
Piotr Janiak	
<i>Temporalne granice partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym (uwagi na kanwie postanowienia NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22)</i>	975
Stefan Płażek	
<i>Kondycja systemu rozstrzygania spraw z zakresu prawa pracy</i>	983
Bibliografia	1001

Wykaz skrótów

Akty prawne

dyrektywa 95/46/WE	– dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. WE L 28/31 z 23.11.1995 r.
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2024 r. poz. 17
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
k.p.	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2023 r. poz. 1465
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.
KPPUE	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012 r.
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2024 r. poz. 18
k.wyb.	– ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.
nowela u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.	– ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1688
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.
pr. energ.	– ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2024 r. poz. 266
pr. g.g.	– ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.

pr. o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2024 r. poz. 54
pr. ośw.	– ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.
pr. poczt.	– ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 1640
pr. przeds.	– ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2024 r. poz. 236
pr. r.dr.	– ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.
pr. stow.	– ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.
pr. telekom.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2024 r. poz. 34
pr. wod.	– ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.
pr. z.p.	– ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.
p.s.w.n.	– ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.
p.u.s.p.	– ustawa z dnia 25 lipca 2022 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1, ze zmianą ogłoszoną w Dz. Urz. UE L 127 z 23.05.2018 r., s. 2
r.o.n.s.n.	– rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, Dz. U. z 2021 r. poz. 857 ze zm.
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.
r.w.z.p.m.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. poz. 2404
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
u.b.m.	– ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim, Dz. U. z 2023 r. poz. 1666 ze zm.
u.d.	– ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, Dz. U. z 2018 r. poz. 1103

-
- u.d.arz. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.
- u.d.e. – ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.
- u.d.j.s.t. – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2267
- u.d.k. – ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2024 r. poz. 87
- u.d.l. – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.
- u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.
- u.d.p.p.w. – ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2023 r. poz. 571 ze zm.
- u.d.w. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 1630
- u.e.l. – ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. 2022 r. poz. 1191 ze zm.
- u.e.p.a. – ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 875 ze zm.
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1966 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 679
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.
- u.i.b. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dz. U. z 2022 r. poz. 498 ze zm.
- u.i.d.p.r.z. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.
- u.k.p.l. – ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej, Dz. U. poz. 1285
- u.l.u.u. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.
- u.NCBiR – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz. U. z 2022 r. poz. 2279 ze zm.
- u.NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.
- u.odp. – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.
- u.o.m.f.p. – ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz. U. z 2016 r. poz. 1169
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.

- u.o.p.d.g. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. z 2023 r. poz. 1090
- u.o.ppoż. – ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2024 r. poz. 275
- u.o.s.p. – ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, Dz. U. z 2024 r. poz. 233
- u.o.w. – ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2336
- u.o.z.c.n. – ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 465
- u.o.z.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.
- u.o.z.p. – ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2123 ze zm.
- u.PAN – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz. U. z 2020 r. poz. 1796 ze zm.
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.
- u.pet. – ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.
- u.pl.prz. – ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.
- u.p.p.p. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. z 2023 r. poz. 702
- u.p.p.p.f.t. – ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz. U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.
- u.p.p.w.d. – ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. z 2023 r. poz. 810 ze zm.
- u.PRM – ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. z 2023 r. poz. 1541 ze zm.
- u.pr.sam. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 530
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1325
- u.r.l. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2023 r. poz. 1317
- u.RM – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.
- u.r.m. – ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, Dz. U. z 2024 r. poz. 243
- u.r.p.p.u.s. – ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 20, poz. 85 ze zm.

-
- u.r.s. 2010 – ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2020 r. poz. 2051
- u.r.s. 2020 – ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 294
- u.r.z.s. – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2024 r. poz. 44
- u.s. – ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz. U. z 2023 r. poz. 2048
- u.SBŁ – ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz, Dz. U. z 2020 r. poz. 2098 ze zm.
- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.
- u.s.k.ż. – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywnościowej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1897
- u.s.n. – ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2024 r. poz. 107
- u.s.r.n. – ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.
- ustawa COVID-owa – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.
- ustawa ochronna – ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 1504
- ustawa pomocowa – ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.
- ustawa wdrażająca – ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, Dz. U. poz. 1079
- u.ś.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.
- u.ś.u.d.e. – ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. z 2020 r. poz. 344
- u.ś.w. – ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, Dz. U. poz. 1429 ze zm.
- u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.
- u.w.a.r.z.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.
- u.w.k. – ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych, Dz. U. z 2020 r. poz. 1354

- u.w.n.i. – ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, Dz. U. z 2023 r. poz. 74 ze zm.
- u.w.r.u.s. – ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 733 ze zm.
- u.w.t.p.a. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2023 r. poz. 2151
- u.z.k. – ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.
- u.z.m. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. poz. 1890
- u.z.m.w.ś. – ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. z 2022 r. poz. 2578
- u.z.n.k.e. – ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej, Dz. U. poz. 1703
- u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.
- u.z.z.m.p. – ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. z 2024 r. poz. 125
- u.z.z.z.ch. – ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.

Czasopisma

- Annales – „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius”
- UMCS, sec. G
- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- GSP – „Gdańskie Studia Prawnicze”
- KPP – „Kwartalnik Prawa Prywatnego”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- PL – „Przegląd Legislacyjny”
- PPH – „Przegląd Prawa Handlowego”
- PPiA – „Przegląd Prawa i Administracji”
- PPK – „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”
- PPP – „Przegląd Prawa Publicznego”
- RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
- SPE – „Studia Prawno-Ekonomiczne”
- SPiA – „Studia Prawnicze i Administracyjne”
- ST – „Samorząd Terytorialny”
- WRLAE – „Wrocław Review of Law, Administration and Economics”
- ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”
- ZNUJ.PP – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
EIDW	– ekosystem innowacji dolin wodorowych
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
FOZZ	– Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego
GIODO	– Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IH	– Inspekcja Handlowa
IOD	– inspektor ochrony danych
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej
j.s.t.	– jednostka /-i samorządu terytorialnego
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
m.p.z.p.	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNPC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– ochotnicze straże pożarne/ochotnicza straż pożarna
OZE	– odnawialne źródła energii
PAN	– Polska Akademia Nauk
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PIB	– Państwowy Instytut Badawczy/państwowe instytuty badawcze
POLON	– Zintegrowany System Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on
PRM	– Państwowe Ratownictwo Medyczne
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RMiŚP	– Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
SBŁ	– Sieć Badawcza Łukasiewicz
SI	– sztuczna inteligencja
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
ŚSRK	– średniookresowa strategia rozwoju kraju
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

O Księdze i jubileuszu

W 2024 r. przypada jubileusz siedemdziesiątych urodzin Pana Profesora Jerzego Korczaka – Dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych, Kierownika Zakładu Ustroju Administracji Publicznej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zamiar uczczenia tego jubileuszu dał impuls do uhonorowania dorobku i postawy Jubilata.

Uniwersyteckim zwyczajem – w gronie wrocławskich współpracowników, przyjaciół, wychowanków Jubilata – postanowiliśmy przygotować *Liber Amicorum*, jej merytorycznym przedmiotem czyniąc *Administrację publiczną wobec procesów zmian w XXI wieku*. Tytuły jubileuszowe wspierane *stricte* już merytorycznymi motywacjami dały efekt w postaci Księgi jubileuszowej, dokumentującej znaczący i wieloaspektowy dorobek zawodowy Profesora Jerzego Korczaka, na różne sposoby reagującej na Jego osiągnięcia, postawę, osobowość.

Wspomnieniom, refleksjom wywołanym fetowanym przez nas jubileuszem, związanym z nim listom gratulacyjnym, a także wykazom podsumowującym dorobek Jubilata towarzyszą też opracowania podejmujące tytułową problematykę – mniej lub bardziej bezpośrednio nawiązujące do naukowych zainteresowań Profesora. Korzystając z tego merytorycznego kontekstu, warto zwrócić uwagę na wielość i wagę poruszanych w nich wątków, wysoki (pod każdym względem) poziom prowadzonych analiz, świetnie oddających wyzwania i problemy towarzyszące organizacji i funkcjonowaniu współczesnej administracji publicznej¹, niezapominające zarazem o jej korzeniach, uwarunkowaniach systemowych, uwzględniające różne perspektywy badawcze (dogmatyczne, empiryczne, krajowe, europejskie itd.). W tym zakresie dały też o sobie znać różne temperamenty i style pisarskie oraz ujęcia narracyjne. A wszystko to razem złożyło się na zbiór rozważań łączących „szkiełko i oko” z „sercem”, naukę prawa administracyjnego, naukę administracji z zamiarem uhonorowania Jubilata.

Liber Amicorum nie ukazałaby się jednak bez wsparcia umożliwiającego wydanie tej publikacji (jak i zorganizowanie zaplanowanej na 14 czerwca

¹ Osiemdziesiąt tekstów (napisanych w sumie przez 89 Autorów i Autorów) zostało podzielonych pomiędzy 4 merytorycznie wyodrębnione części (obejmujące wybrane zagadnienia: ogólne, ustrojowe, materialnoprawne i procesowe), a ich wewnętrzna systematyka (uwzględniająca 14 rozdziałów) eksponuje wielość poruszanych wątków.

2024 r. uroczystości jubileuszowej i towarzyszącej jej konferencji naukowej²). Słowa podziękowania należą się Dziekanowi Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego Panu dr. hab. Jackowi Przygodzkiemu, prof. UWr – za nieocenione wsparcie (m.in. finansowe) tej Księgi. Równie serdeczne podziękowania kieruję do: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Gminy Miasta Oławy, a także Ośrodka Kultury i Sztuki we Wrocławiu. Wsparcie finansowe ze strony tych podmiotów umożliwiło zorganizowanie wydarzeń honorujących jubileusz Profesora Korczaka.

Szczególne słowa podziękowania adresuję do JM Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego Pana Profesora dr. hab. Roberta Olkiewicza, którego przychylność umożliwiła zaproszenie Jubilata i Jego Gości do Auli Leopoldina i Oratorium Marianum, pozwalając zarazem na sfinalizowanie zobowiązań finansowych związanych z jubileuszową publikacją.

Równie gorące podziękowania kieruję do Pani dr hab. Aleksandry Monarchy-Matłak, prof. USz, i Pana Profesora dr. hab. Wojciecha Jakimowicza, którzy podjęli się trudu recenzowania tekstów składających się na naukowe dedykacje fetujące jubileusz Profesora Jerzego Korczaka. Państwa wsparcie i zaangażowanie przesądziło o ostatecznym kształcie przygotowanych merytorycznych analiz.

W tym kontekście szczególnie ciepłe pozdrowienia adresuję do Pani dr hab. Barbary Jaworskiej-Dębskiej, prof. UŁ – dziękując za wyrażoną gotowość recenzowania przygotowywanej przez nas Księgi jubileuszowej, już na samym początku przygotowań do jej wydania (zgłoszoną, rzec można, „w ciemno” – przy świadomości potencjalnie „groźących” rozmiarów *Liber Amicorum*).

Osobne podziękowania kieruję pod adresem Pani Aleksandry Dorywały, bez której nieocenionej pomocy, siły spokoju i doświadczenia zredagowanie i wydanie tej publikacji nie byłoby możliwe.

I – *last but not least* – bardzo dziękuję Koleżankom z Zakładu Ustroju Administracji Publicznej: Pani dr hab. Dominice Cendrowicz, Pani dr hab. Agnieszce Chrisidu-Budnik, Pani dr hab. Renacie Kusiak-Winter (szczególne ukłony za nieocenioną pomoc w finalizowaniu procesu redakcyjnego), Pani dr hab. Renacie Raszewskiej-Skałeckiej, Pani dr Małgorzacie Giełdzie, Pani dr Justynie Mielczarek-Mikołajów i Pani dr Karinie Pilarz oraz Panu dr. hab. Witoldowi Małeckiemu (Zastępcy Dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych) za współpracę i pomoc – w organizacji jubileuszu, w szczególności – w przygotowaniu Księgi jubileuszowej.

Wrocław, luty 2024 r.

Piotr Lisowski

² Dotyczącej problematyki uwzględnionej w tytule Księgi jubileuszowej.

Zatrzymane w kadrze subiektywnej pamięci – kilka refleksji o Profesorze Jerzym Korczaku

Ujęcie bardziej uniwersalne

Przyjmując perspektywę daty jubileuszowej uroczystości (14 czerwca 2024 r.), można uniwersytecko-administracyjną obecność i aktywność Jubilata wyrazić następującymi chronologicznymi wyznacznikami:

- a) 50 lat i (prawie) 8 i pół miesiąca od rozpoczęcia – 1 października 1973 r. – stacjonarnych studiów na kierunku Administracja¹;
- b) 46 lat i (nieco) ponad 9 miesięcy od rozpoczęcia – 12 września 1977 r. – kariery nauczyciela akademickiego (jako asystent stażysta w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego);
- c) 38 lat i (nieco) ponad 3 i pół miesiąca od uzyskania – 24 lutego 1986 r. – stopnia naukowego doktora nauk prawnych (rozprawa doktorska *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*²);
- d) 11 lat i (prawie) 2 miesiące od uzyskania – 22 kwietnia 2013 r. – stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauki prawne, dyscyplina nauki o administracji³;
- e) 8 lat i (prawie) 8 i pół miesiąca od podjęcia przez Senat UWr uchwały Nr 128/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zatrudnienia na stanowisku profesora nadzwyczajnego dr. hab. Jerzego Korczaka⁴.

Co zaś szczególnie warto podkreślenia – półtora miesiąca wcześniej (29 kwietnia 2024 r.) Jubilat obchodził 70 urodziny.

¹ Podsumowanych – blisko 4 lata później – przygotowaniem (pod kierunkiem – wówczas – dr. Jana Bocia) pracy magisterskiej *Administracyjnoprawne zagadnienia obszaru specjalnego*.

² Promotor: prof. dr hab. Tadeusz Kuta; recenzenci: prof. dr hab. Henryk Rot, prof. dr hab. Janusz Homplewicz.

³ Skład komisji habilitacyjnej (stopnie/tytuły – wg ówczesnego stanu prawnego): przewodniczący komisji – prof. dr hab. Bogdan Dolnicki; sekretarz komisji – dr hab. Jerzy Supernat; recenzent – dr hab. Michał Kulesza (zastąpiony przez prof. dr hab. Elżbietę Urę); recenzent – dr hab. Małgorzata Stahl; recenzent – prof. dr hab. Leon Kieres; członek komisji – prof. dr hab. Janusz Sługocki; członek komisji – dr hab. Marcin Miemiec.

⁴ Chronologiczne podsumowania poczyniono według stanu na dzień 1 lutego 2024 r.

I właśnie ten Jubileusz dał impuls do uhonorowania dorobku oraz postawy zasłużonego i powszechnie szanowanego akademika, wybitnego znawcy prawa administracyjnego (ze szczególnym uwzględnieniem jego samorządowego oraz urzędniczego segmentu), cenionego przedstawiciela klasycznie pojmowanej nauki administracji, zaangażowanego praktyka organizacji i funkcjonowania administracji publicznej oraz doświadczonego reformatora tej sfery życia publicznego.

Choć tego rodzaju statystyczne/chronologiczne/syntetyczne zestawienia uzmysławiają czasowy wymiar uniwersyteckiej i zawodowej obecności oraz aktywności, a także niektórych związanych z tym osiągnięć Profesora Jerzego Korczaka, to dopiero wyjście poza liczby, daty i podsumowujące ustalenia, przypomnienie towarzyszących im kontekstów, wyzwań itd. pozwala zobaczyć człowieka, jego życie, dokonania, zmagania w pełniejszym wymiarze. Zatem mając na uwadze to, że „Życia nie mierzy się ilością oddechów, ale ilością chwil, które zapierają dech w piersiach”⁵, a także z zamiarem uwzględnienia szerszego kontekstu wydarzeń tworzących życiorys Jubilata – proponuję kilka tak profilowanych refleksji w subiektywnej perspektywie piszącego te słowa.

Przegląd aktywności, osiągnięć wypełniających ścieżkę doświadczeń lokowanych w ramach wrocławskiego INA czy też wywodzonych z tego uniwersyteckiego rdzenia⁶ – bezspornie wskazuje na to, że Profesor Jerzy Korczak to *Homo Universitatis* i – co równie istotne – *Homo administrationis*. W tym kontekście (jak i wychodząc poza jego ramy) wątpliwości nie budzi też, że Jubilat to także *Homo peregrinationes amans*. Faktem notoryjnym jest również i to, że Jego pasje muzyczne w pełni uzasadniają uznanie, iż Jubilat to także *Homo musicam amans*. Dla znających Profesora oczywiste jest ponadto, że – parafrazując antropologiczną nomenklaturę – do Jego usposobienia pasuje też określenie *Homo ludens*.

Jeśli chodzi o wskazane przed momentem uniwersytecko-administracyjne konotacje, to przyznanie Jubilatowi pod ich egidą dwóch pierwszych (z wyżej wymienionych) tytułów wypada uznać za oczywiste. *Nota bene*, jest to fakt notoryjny zarówno dla akademików⁷, jak i przedstawicieli praktyki administra-

⁵ Maya Angelou.

⁶ Zob. *Bibliografia prac Profesora Jerzego Korczaka oraz Wykaz wybranych aktywności i osiągnięć zawodowych Jubilata*.

⁷ Ze względu na to, że szczegółowe dane dotyczące dorobku Jubilata przedstawiono w przywołanych w poprzednim przypisie wykazach, egzemplifikacje zamieszczone w tym (i kolejnych dwóch) przypisach poprzestaną na podawaniu syntetycznych danych (np. w odniesieniu do publikacji ograniczą się do wskazania ich tytułów i lat wydania). Zob. np.: *O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej: na marginesie dyskusji naukowej krakowsko-wrocławskich*

cyjnej⁸. Co jednak szczególnie warto podkreślenia, potwierdzeniem dla takiej kwalifikacji są publikacje, wystąpienia, projekty itd. łączące świat dogmatyki prawniczej z perspektywą właściwą dla podejścia *stricte* już zaangażowanego w potrzeby i funkcjonowanie praktyki administracyjnej⁹.

Bezspornie Jubilat należy do elitarnego grona przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (i klasycznie pojmowanej nauki administracji), którzy nie „tylko” z powodzeniem poddają dogmatyczno-prawnej refleksji organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, ale i z równą intensywnością (i podobnymi sukcesami) mierzą się z wyzwaniami, problemami czy też patologiami codziennego administrowania. Co więcej, w nawiązaniu do doktrynalnych ustaleń można stwierdzić, że mamy do czynienia z jednym z tych luminarzy nauki

spotkań administratywistycznych – 2023; *Akty polityki administracyjnej* – 2022; *O znaczeniu terminu „jednostka” w prawie administracyjnym: kilka uwag krytycznych* – 2021; *Czy niepodstawowe postaci sprawności działania mogą stać się zasadami działania współczesnej administracji?* – 2020; *Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym* – 2019; *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji* – 2017; *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego* – 2014; *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* – 2012; *Europejskie prawo urzędnicze* – 2009; *Wybrane zagadnienia prawne realizacji praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych na tle rozwiązań europejskich* – 2005; *Wokół pojęcia aktów kierowania* – 1985.

⁸ Czasami w postaci aktywności *stricte* już administracyjnej (zob. np.: wieloletnie pełnienie funkcji doradcy Rady Miejskiej Wrocławia oraz Sejmiku Województwa Dolnośląskiego; przygotowanie projektów statutów wielu gmin, Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego), często też przetworzonej na potrzeby publikacji (zob. np.: *Wrocławski Obszar Metropolitalny: założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych* – 2021; *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej* – 2017; *Przekazanie drogi gminnej podmiotowi gospodarczemu* – 2016; *Przetwarzanie danych osobowych radnych sejmiku województwa przez kancelarię sejmiku* – 2014; *Przekazanie zespołu szkół prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej* – 2010; *Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania* – 2007; *Zastępstwo organu wykonawczego gminy* – 2005; *Skutki prawne prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych rad gmin z wykorzystaniem mienia gminnego* – 2003; *Dostęp do dokumentów zawierających dane objęte tajemnicą skarbową* – 1997).

⁹ Tytułem kolejnych przykładów: *Odbywanie sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w trybie zdalnym: problemy ustrojowe, proceduralne i konstytucyjne* – 2022; *Władztwo administracyjne gminy na przykładzie niektórych rozwiązań w zakresie zarządzania drogami publicznymi* – 2020; *Straże gminne: zmarnowane szanse czy złudne nadzieje?* – 2018; *Konflikt zasady jawności informacji publicznej o działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami o ochronie danych osobowych na tle uchwał w sprawie rozpatrywania skarg na działania organów i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych* – 2010; *Problemy prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego* – 2000; *Struktura organizacyjna województwa (...) Raport z badań* – 1996.

prawa administracyjnego, dla którego ważnym znakiem rozpoznawczym profilu Jego aktywności zawodowej jest synergia między *law in books* a *law in action*. A wszystko, za każdym razem, bazujące na fachowości, wspartej efektywną i efektowną erudycją.

Dobrze to ilustruje aktywność konferencyjna Jubilata – niezależnie od tego, w jakiej roli w danym przypadku występował (organizatora, moderatora, prelegenta, uczestnika dyskusji). Jej rozmiary dobrze ilustrują liczby wyrażające „konferencyjne udziały” Profesora Korczaka¹⁰. W istocie – trudno się dziwić Jego częstym wystąpieniom: ich skala stanowi naturalną konsekwencję wysokiej środowiskowej pozycji Jubilata. Co zaś szczególnie istotne, są to ważne i trafne wypowiedzi¹¹, zapamiętywane, różnorodnie oddziałujące na teorię i praktykę. Nie zaskakuje zatem, że *Liber Amicorum* dedykujemy w tym przypadku osobie, która podczas XXVI Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Prawa i Postępowania Administracyjnego¹² była uczestnikiem elitarnego Forum Eksperckiego (zamykającego obrady). Bezsposornie mamy do czynienia z osobą, której dorobek uzasadnia tytułowanie *per* Człowiek Uniwersytetu i Człowiek Administracji.

Nota bene, szczególnym potwierdzeniem środowiskowej roli Jubilata (tak z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, jak i praktyki administracyjnej) oraz wyrazem właściwej Mu synergicznej postawy badawczej jest tematyka i skład uczestników wielu organizowanych przez Niego konferencji. Tytułem przykładu wystarczy wspomnieć np. o niedawnych¹³ XIV Krakowsko-Wrocławskich Spotkaniach Naukowych Administratywistów – *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*¹⁴. Dobrym podsumowaniem takiego integrującego podejścia jest umożliwienie uczestnikom ostatnich spotkań wejścia do wnętrza elektrowni wiatrowej. Kolejny (również zeszłoroczny) przykład potwierdzający powyższe kwalifikacje to Ogólnopolska konferencja naukowa – *25 lat Samorządu Województwa Dolnośląskiego – doro-*

¹⁰ Ogółem udział w ponad 130 Konferencjach, w tym w 122 aktywnie z wystąpieniami referatowymi oraz moderacją dyskusji panelowych. Dochodzi jeszcze organizacja 15 konferencji ogólnopolskich i 3 międzynarodowych.

¹¹ A przy tym atrakcyjnie wspierane wizualnie: przez uczestników konferencji Profesor Jerzy Korczak jest także bezspornie kojarzony z „dopieszczonymi” prezentacjami; to samo potwierdzą też studenci.

¹² Poznań, 18-22 września 2022 r.

¹³ Oława-Wrocław, 23-24 września 2023 r.

¹⁴ Przy tej okazji warto przypomnieć, że to właśnie zaangażowaniu, podejściu i kontaktom Jubilata zawdzięczamy atrakcyjność i wieloaspektowość ostatnich wrocławskich edycji tych jakże dla nas ważnych Krakowsko-Wrocławskich Spotkań. W tej chwili trwają właśnie prace redakcyjne nad 14. już publikacją podsumowującą nasze naukowo-administracyjne peregrynacje – a nad całością merytorycznie czuwa, a jakże, Profesor Jerzy Korczak.

*bek i perspektywy*¹⁵. Podążanie tropem samorządowych skojarzeń pozwala z kolei przywołać konferencję z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

Problematyka dwóch ostatnich z ww. konferencji daje asumpt do wyróżnienia (spośród wielu pozauniwersyteckich aktywności Jubilata) dwóch wieloletnich okresów, w których swoją wiedzą i umiejętnościami wspierał – jako doradca – najpierw Radę Miejską Wrocławia (1996-2010), a potem – Sejmik Województwa Dolnośląskiego (2006-2023). W obu przypadkach projekty przygotowywanych i weryfikowanych przez Niego uchwał idą w tysiące. Tytułem przykładu wystarczy wskazać, że Profesor Jerzy Korczak uczestniczył w 223 sesjach Sejmiku, czuwając nad ich prawidłowym przygotowaniem i przebiegiem (często też uczestnicząc w postępowaniach nadzorczych i działaniach służących sądowej ochronie samodzielności Województwa Dolnośląskiego). Podążając tropem tej egzemplifikacji, warto przypomnieć, że to On jest autorem (do dzisiaj obowiązującego) Statutu Województwa Dolnośląskiego¹⁷.

Nie dziwi zatem, że 1 grudnia 2008 r. otrzymał nagrodę Marszałka Województwa Dolnośląskiego z okazji 10-lecia Województwa Dolnośląskiego za zaangażowanie i wkład pracy w budowanie wspólnoty regionalnej Dolnego Śląska, a 16 października 2023 r. – Złotą Odznakę „Zasłużony dla Województwa Dolnośląskiego”¹⁸.

Warto zauważyć, że, praktyka administrowania stanowi też przejaw aktywności zawodowej Jubilata na forum Uniwersytetu Wrocławskiego. Egzemplifikując, można wskazać¹⁹, że od 2019 r. jest On Kierownikiem Zakładu Ustroju Administracji Publicznej (pierwotnie – Zakładu Nauki Administracji), a od 2022 r. pełni funkcję Dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych. Przypomnieć też warto o tym, że Profesor Jerzy Korczak był członkiem pierwszej Rady Uniwersytetu (2019-2020) – uczestniczył więc w, jak pokazała praktyka funkcjonowania tego organu, niełatwym przecieraniu szlaków działania tego zupełnie nowego organu uczelni. Trudno nie uznać tych doświadczeń za dodatkowo – w zintegrowany wręcz sposób – potwierdzających, że Profesor Jerzy Korczak to Człowiek Uniwersytetu i Administracji.

Kontynuacja uniwersyteckich reminiscencji nie może się obyć bez kolejnej oczywistej konstatacji związanej z Jubilatą. Jego postawę bowiem charakte-

¹⁵ Wrocław, 5-6 czerwca 2023 r.

¹⁶ Wrocław, 7-8 marca 2005 r.

¹⁷ Zresztą takich jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności na Dolnym Śląsku) jest zdecydowanie więcej.

¹⁸ Z kolei w 2010 r. został nagrodzony Srebrną Odznaką Honorową „Zasłużony dla Wrocławia”.

¹⁹ Wątek uniwersyteckich aktywności o takim przeznaczeniu będzie jeszcze kontynuowany.

ryzuje też dbałość o współpracowników. Co warto podkreślić, nie z przyczyn formalnych, nie *pro forma*, a z szacunku dla innych, dla Uniwersytetu. Szczególnym tego wyrazem jest Jego zaangażowanie w niedawne nasze instytutowe jubileusze (Profesora Adama Błasia, Profesora Jana Jeżewskiego, Profesor Barbary Adamiak, Profesora Tadeusza Kocowskiego), czy też w uhonorowanie przejścia na emeryturę Doktora Andrzeja Pakuły. Co więcej, szacunek dla innych Przedstawicielek i Przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i uniwersyteckich tradycji sprawia, że Profesor Jerzy Korczak często też (nierzadko – aktywnie) uczestniczy w jubileuszach organizowanych w innych ośrodkach akademickich (np. w Uniwersytecie Warszawskim, Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, Uniwersytecie Rzeszowskim, Uniwersytecie Gdańskim czy Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

Powrót do analizy doświadczeń zawodowych Profesora bliższych Jego uniwersyteckiej karierze pozwala – w nawiązaniu do wcześniejszych już konotacji konferencyjnych – przypomnieć też o częstym pełnieniu przez Jubilata funkcji recenzenta w postępowaniach doktorskich i habilitacyjnych czy też przygotowywanych w innych ośrodkach akademickich publikacji (pokonferencyjnych, jubileuszowych). Nie negując *stricte* merytorycznych przyczyn powierzania Mu tego rodzaju obowiązków i ewidentnie fachowego z nich się wywiązywania, zauważyć należy, że tego rodzaju aktywność zwykle łączy się (docelowo) z podróżowaniem. I to skojarzenie daje powód do wyeksponowania kolejnej – z wcześniej już wyróżnionych – cech Profesora Jerzego Korczaka: dla znających Go osób oczywiste jest, że mamy w tym przypadku do czynienia z zamiłowanym podróżnikiem. Jest to jedna z tych Jego pasji, którą „od zawsze” dzieli ze swoją żoną – Anną²⁰. Nieprzypadkowo więc często wyjazdy zawodowe Jubilata – same w sobie wpisujące się w Jego potrzebę podróżowania – nie ograniczają się (w czasie i przestrzeni) do udziału w konferencjach, jubileuszach, postępowaniach habilitacyjnych itp. i ma to nierzadko związek ze wspólnym podróżowaniem Państwa Korczaków (np. do Warszawy, Rzeszowa, Gdańska, Krakowa, Poznania czy Bydgoszczy). Po raz kolejny okazuje się więc, że „Miłość nie polega na tym, by patrzeć na siebie, ale na wspólnym patrzeniu w tym samym kierunku”²¹. Tym razem dzięki temu, że Jubilata (i Jego Małżonkę) łączy zamiłowanie do podróżowania, zwiedzania.

Małżeństwo Jubilata daje też powód do zaakcentowania muzycznych pasji Profesora Jerzego Korczaka (także równie intensywnie podzielanych przez

²⁰ Większość z nas zna fotoalbumy (dopieszczone pod każdym względem przez Żonę Jubilata), podsumowujące Ich – coraz bardziej egzotyczne – urlopowe wojaże.

²¹ Antoine de Saint-Exupéry.

Żonę Annę) – zatem i tym razem pojawia się uzasadnienie dla używania liczby mnogiej – tj. wskazywania, iż mamy w tym przypadku do czynienia z aktywnymi melomanami. Czy mogło być jednak inaczej – zważywszy na muzyczne, rzecz można, pochodzenie Małżonki Jubilata oraz Jego muzyczne zainteresowania? Trudno się więc dziwić, że Ich aktywne (i systematyczne) uczestnictwo w życiu koncertowym Opery Wrocławskiej czy Narodowego Forum Muzyki, a także innych polskich i europejskich scen koncertowych – jest stałym punktem w kalendarzach Obojga. *Nota bene*, zainteresowania muzyczne nie ograniczają się w tym przypadku do muzyki poważnej. W grę wchodzi też koncerty jazzowe, zamiłowanie do piosenek z tekstem, bluesa (co potwierdza też zawartość płytoteki Jubilata czy też słuchane przez Niego stacje i audycje radiowe²²).

Parafrazując fascynację muzyczne Profesora – w zestawieniu z Jego wszechstronnym, intensywnym łączeniem dogmatyki prawniczej z perspektywą właściwą dla potrzeb praktyki administracyjnej – można sformułować następujące skojarzenie: Profesor Jerzy Korczak potrafi sprostać wymaganiom różnych gatunków muzycznych i właściwych im form, potrafiąc umiejętnie łączyć wymagania formalne i merytoryczne, dostosowane do potrzeb różnych grup słuchaczy (odbiorców). Niewątpliwie – nie są to powszechnie dostępne umiejętności.

Korzystając z łagodzących walorów muzyki i związanych z nią konotacji, które można wykorzystać także do wprowadzenia nieco mniej oficjalnego tonu – na koniec tej części jubileuszowych refleksji warto wspomnieć o jeszcze jednej charakterystycznej cesze Profesora Jerzego Korczaka: jednym z Jego wizerunkowych znaków rozpoznawczych jest skłonność do noszenia garniturów i krawatów. To uniwersytecko-konferencyjny naturalny *dress code* Jubilata, znajdujący zresztą równie konsekwentne zastosowanie podczas Jego kontaktów z przedstawicielami praktyki administracyjnej. Trudno nie docenić takiego podejścia – tym bardziej, że znajduje poparcie w naturalnej prezencji Jubilata. Po prostu do Niego pasuje. To ważny i – na swój sposób – bezcenny atrybut Profesora. A przecież nie każdemu jest to pisane, co, piszący te słowa – jako przedstawiciel tej części męskiej populacji, dla której tego rodzaju predylekcja w powiązaniu z naturalnością takiego stanu rzeczy są nieosiągalne – może z pełnym przekonaniem potwierdzić.

Po takiej konstatacji niewątpliwie można przejść do refleksji o bardziej indywidualnym, osobistym charakterze. A zatem – Drogi Jurku...

²² Ten wątek jeszcze powróci.

Ujęcie mocno już indywidualne

Zbliżyły nas zainteresowania merytoryczne oraz podobny etos pracy²³. Nie bez znaczenia jest zapewne także i to, że obaj pracujemy przy muzyce²⁴. Z czasem więc okazało się, że w wielu kwestiach pozazawodowych również znajdujemy sporo wspólnych częstotliwości. W efekcie gdzieś w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku nasze relacje zawodowe zaczęły się na tyle zacieśniać, że z czasem stały się już wieloaspektową przyjaźnią. Zatem i z tej – już indywidualnej, subiektywnej – perspektywy chciałbym się też podzielić kilkoma refleksjami na potrzeby, *nomen omen, Liber Amicorum*.

Wypada zacząć od solidarnie nas trzymającego przez wiele lat 7-dniowego tygodnia pracy na uczelni²⁵. Ciągłe się spotykaliśmy między zajęciami, szczególnie celebrując weekendowe „mijanki” (z czasem już na 5. piętrze wydziałowego budynku A²⁶). Jakoś dawaliśmy radę – byliśmy młodszy – ale nie ulega wątpliwości, że bez poczucia humoru byłoby trudniej. Z jakiegoś powodu bardzo często nasze rozmowy, prędzej czy później, prowadziły bowiem do żartów. Zresztą – tak jest do dzisiaj. Myślę, że nie tylko dla mnie jesteś takim Katalizatorem Poczucia Humoru. W Twoim towarzystwie trudno bowiem nie złapać humorystycznego *flow*. Dla wielu znających Cię osób tego rodzaju skojarzenia są po prostu nieuchronne. Charakteryzowanie Cię m.in. przy pomocy określenia *Homo ludens* nie wydaje się więc przesadą.

W tym kontekście naturalnie nasuwa się kolejne wydziałowe wspomnienie – tym razem dotyczące naszego wspólnego egzaminowania – szczególnie na przełomie wieków – z ustroju samorządu terytorialnego²⁷. Wówczas – w czasach *boomu* frekwencyjnego na studiach – podczas sesji odbywaliśmy kilkunastogodzinne maratony egzaminacyjne (przeprowadzane w kilku turach)²⁸, w ich trakcie nierzadko zmagając się z próbami przechwytywania treści testów przez późniejsze grupy, podkładaniem gotowych odpowiedzi, „gubieniem” testów z zamiarem prowokowania powodów do unieważniania wyników egzaminu – połączonymi z późniejszymi próbami podważania ocen niedostatecznych

²³ Aczkolwiek nasze Żony zapewne częściej nazywały to brakiem asertywności i pracohizmem...

²⁴ Co prawda, Albert Einstein – jak przyznał – aż „myślał w muzyce”, ale kierunek mamy słuszny (☺). Trop muzycznych konotacji będzie jeszcze kontynuowany.

²⁵ Niezalenie od obowiązków dochodzących ze strony praktyki administracyjnej, eksperckiej itd.

²⁶ Od paru lat – ponownie wróciliśmy na 4. piętro, na „stare śmieci”.

²⁷ Nazwa przedmiotu ewoluowała.

²⁸ Np. na studiach zaocznych liczebność jednego roku potrafiła zdecydowanie przekraczać 1000 osób.

przez niektórych studentów. Wszystkie te atrakcje finalizowało zaś nocne już wpisywanie ocen (wtedy jeszcze do kart egzaminacyjnych i indeksów). To bezspornie były bardzo wyczerpujące maratony (swoiście podsumowujące równie intensywne okresy prowadzenia zajęć²⁹). Panowała jednak pełna mobilizacja, atmosfera lojalności i wzajemnego wsparcia, sukcesywnie „podbijane” naturalnie między nami krążącym poczuciem humoru. Duża w tym Twoja zasługa, Jubilacie! Co warto podkreślić, taki nasz *modus operandi* wytrzymywał różnego rodzaju próby weryfikacji. Zdarzało się przecież, że nasz poziom wymagań i niezmiennosc obowiązujących progów oceniania prowokowały interwencje na poziomie Dziekana czy Rektora. Bywało, że i stacje telewizyjne potrafiły też znaleźć czas antenowy, by zainteresować się naszą pracą. Takie wydarzenia hartują, także z bardzo dobrym skutkiem dla naszej przyjaźni.

Subiektywny wybór³⁰ indywidualnie już profilowanych wspomnień, jakie mi się z Tobą kojarzą, Drogi Jurku, obejmuje też m.in. nasze³¹ nocne maratony z 2008 r. (najpierw na Wydziale, potem – też w naszych domach „w realu”³²) nad raportem nt. *Kompleksowej koncepcji zmian kompetencji administracji publicznej w celu przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej – obszar finanse publiczne, majątek skarbu państwa, zarządzanie kryzysowe, nadzór nad działalnością samorządów terytorialnych, administracji rządowej i zespólonej, usług administracyjnych*³³, których efektem było uchwalenie (m.in.)³⁴ ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Moje pierwsze skojarzenie z tą ustawą jest takie, że zgłoszony podczas jednego z takich naszych posiedzeń (bliżej już świtu) pomysł wprowadzenia normatywnych wymagań na stanowisko wojewody – jako efekt burzy mózgów wówczas, w typie *co nam szkodzi, przecież to nie przejdzie* – wszedł do porządku prawnego. Poza tym zawsze się dobrze wspomina dyskusje, podczas których często ostro polemizowaliśmy ze sobą, a mimo to – nikt nie czuł się urażony, lecz wszyscy czuli, że te wymiany argumentów służą wypracowaniu jak najlepszych rozwiązań. Duża w tym rola Twojej moderacji.

²⁹ *Nota bene*, nie tylko we Wrocławiu, ale i w naszych ówczesnych wydziałowych ośrodkach zamiejscowych w Jeleniej Górze, Kłodzku i Zgorzelcu.

³⁰ Siłą rzeczy nie mogę sobie pozwolić na szczegółowe wspomnienia – zastosowanie musiała znaleźć formuła *The very best of...*

³¹ W ramach kierowanego przez Ciebie zespołu badawczego – wspólnie jeszcze z dr. Cezarym Kocińskim i wówczas (jeszcze) mgr. Adamem Ostapskim.

³² Powszechnego użycia nie znajdowały przecież jeszcze Teamsy.

³³ W ramach projektu systemowego „Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej”.

³⁴ A także ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie.

Podobna intensywność, żar dyskusji, polemik towarzyszyły też każdorazowym pracom nad wydaniem kolejnej wersji podręcznika dotyczącego *Ustroju samorządu terytorialnego*³⁵. Tę serię zawdzięczamy Adamowi Ostapskiemu (z czasem już doktorowi), który nadawał tempo, dyscyplinował nas obu w dotrzymywaniu terminów. Nie ulega wątpliwości, że praca nad każdym z tych podręczników nas rozwijała – nierzadko, choć każdy z nas zajmuje się też różnymi sferami organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, byliśmy zaskoczeni ustaleniami dokonywanymi przy sporządzaniu kolejnych tabel, schematów czy zestawień (bywało, że w ramach mozolnie wypracowywanych kompromisów). Co zrozumiałe, najbardziej jesteśmy zadowoleni z naszego ostatniego osiągnięcia z tego zestawu – tj. *Ustroju samorządu terytorialnego w Polsce* (Wrocław 2020), czyli tzw. konstytucyjnego drzewka³⁶.

W tym kontekście warto też wspomnieć o Twoich udziałach w „reaktywowanym”³⁷ wrocławskim podręczniku do *Prawa administracyjnego* (Warszawa 2022). Do tej pory żałuję, że – z obiektywnych przyczyn – musieliśmy wypracować bardzo skróconą wersję rozdziału *Pracownicy administracji publicznej*. Ciągłe jestem też pod wrażeniem Twoich ustaleń nt. *Aktów polityki administracyjnej* – wyrazisty tekst, mocno osadzony w meandrach normatywizacji tej sfery form działania administracji publicznej. Cenię też terminologiczno-pojęciowe kompromisy, które udało nam się wypracować w ramach analiz prowadzonych nt. *Organizacji i funkcjonowania administracji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków*.

Cieszę się też, że dane nam było wspólnie organizować XIX Doroczną Konferencję Naukową Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, która odbyła się w Kudowie-Zdroju w dniach 11-13 maja 2018 r. Jej miejsce, problematyka (*Wielopostaciowość administracji publicznej*) w połączeniu z upamiętnieniem Profesora Jana Bocia³⁸ – przyciągnęły liczne grono uczestników. Było dużo pracy przed, sporo obowiązków w trakcie, a potem jeszcze czekały nas

³⁵ Począwszy od edycji, które zawdzięczamy jeszcze wsparciu Profesora Jana Bocia (i Wydawnictwa Kolonia Limited), a na publikacjach wydanych już staraniem e-Wydawnictwa – Prawniczej i Ekonomicznej Biblioteki Cyfrowej – Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, skończywszy.

³⁶ Od zaproponowanej przez nas na okładce wizualizacji samorządu terytorialnego jako drzewa czerpiącego siłę do artykułowania swoich właściwości z Konstytucji RP (co uznaliśmy za konieczne do wyeksponowania w czasach postępującej recentralizacji władzy publicznej i degenerowania standardów demokratycznego państwa prawnego).

³⁷ Po 12 latach przerwy od ostatniego wydania *Prawa administracyjnego* pod redakcją Profesora Jana Bocia. Dzięki czemu udało nam się podtrzymać tradycję wrocławskich podręczników o takim przeznaczeniu, sięgającą jeszcze lat 80. XX w.

³⁸ Twój bezapelacyjnie trafny pomysł.

redakcja publikacji³⁹. Podział naszych zadań w tym zakresie dokonał się w naturalny sposób – i do dzisiaj pamiętam tę pozytywną energię, która nas wtedy prowadziła przez wszystkie wyzwania organizacyjne.

W tym subiektywnym zestawie moich z Tobą skojarzeń – Drogi Jubilacie – nie może też zabraknąć wzmianki o naszych częstych wspólnych podróżach na konferencje. Zawsze z dobrą muzyką⁴⁰, intensywnym żartowaniem – *nota bene*, nie tylko bazującym na opowiadaniu dowcipów (choć te – dzięki temu, że jesteś niewyczerpalną ich skarbnicą – stanowią niepomijalny element rozmów z Tobą⁴¹). Niektóre z tych podróży zasługują na wspomnieniowe wyróżnienie.

Na przykład wyjazd na konferencję do Sandomierza⁴² – prosto po zakończonych po południu w niedzielę zajęciach na Wydziale⁴³ – po raz pierwszy z ułatwionym przez Ciebie GPS-em. Nie można wykluczyć, że mijający nas wtedy – na rowerze – w lesie za Chwałowicami (w okolicach Jelcza-Laskowic) leśnik pewnie długo się jeszcze zastanawiał, dokąd taka czteroosobowa delegacja w eleganckim samochodzie podąża w głąb tamtejszych kniei. Ponadto wiem, że też i Ty zachowujesz w życzliwej pamięci nasz nocny już spacer po sandomierskim runku, bezpośrednio po dotarciu na miejsce: nie dość, że dołączyła do nas wtedy Profesor Dorota Dąbek, to jeszcze nawet Tobie wtedy smakowało piwo.

W tym zakresie nie mogę też pominąć naszego powrotu⁴⁴ (we wrześniu 2012 r.) z XXVI Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w Białymstoku. Nie można wykluczyć, że nasza wizyta w Poradni Dzieci Zdrowych w Sulejówku, której przebieg, jak w filmie Woody’ego Allena *Melinda i Melinda*, nie ułatwiał odróżniania dramatu od komedii – z wielu powodów może być jeszcze tam analizowana.

Kolejne konferencyjne podróżowanie – choć bez Twojego udziału, to wpisujące się w zestawienie związanych z Tobą moich wspomnień – dotyczy też 2012 r., tyle że wiosny – a dokładnie 21 kwietnia. Chodzi o XIII Doroczną Konferencję Naukową Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, która odbywała się wówczas w Krakowie. Miałem zaplanowane wystąpienie podczas sesji otwierającej te obrady, a tego samego dnia – na popołudnie – w Oławie zaplanowano uroczystość związaną z koralowymi godami Państwa

³⁹ Wspólnie z dr hab. Ewą Pierzchałą, prof. UO.

⁴⁰ Pierwsze skojarzenia: Tobie zawdzięczam przywrócenie Skaldów do mojej muzycznej pamięci czy też wyeksponowanie fenomenu Jacquesa Brela.

⁴¹ Spośród których część przeszła do naszych *sui generis* grypsów, np. *Ja się deklinuję* czy też *Tawariszcz prelegient*.

⁴² VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej – organizowana przez Profesor Elżbietę Urę (21-23 maja 2006 r.).

⁴³ Wspólnie z Profesorem Jerzym Supernatem i Doktorem Andrzejem Pakułą.

⁴⁴ Wspólnie z Profesorem Adamem Błasiem i Doktorem Andrzejem Pakułą.

Anny i Jerzego Korczaków. Zaproszenie na to wydarzenie, a w szczególności to, jak oboje z Anią zareagowaliście na to, że wystąpię na SEAP-ie i jednocześnie dołożę starań, byśmy do Was się nie spóźnili, a przede wszystkim Twoja i Ani reakcja na mój z żoną przyjazd (o czasie) do Oławy uzmysłowiły mi, jak dużo nas już łączy.

Ten krótki przegląd mniej klasycznych konferencyjnych konotacji zakończę wspomnieniem związanym z kolei z XIII Seminarium Naukowym Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego (Kraków, 9-11 października 2019 r.). Nie dość, że Tobie zawdzięczam wcześniejszy o rok debiut w tych obradach, to jeszcze bardzo mile wspominam dość szybko przez nas wypracowaną praktykę krótkiego wyjścia „w miasto”⁴⁵ – po obradach pierwszego dnia, a przed wizytą w Piwnicy pod Baranami. *Nota bene*, to wówczas – ale już następnego dnia w ramach głosu w dyskusji (w kontekście bardzo interesującej dyskusji o charakterze prawnym tzw. rozporządzeń terytorialnych Rady Ministrów i kwestii ich podlegania kontroli Trybunału Konstytucyjnego) – podsumowałeś ten nasz petryfikujący się zwyczaj następująco: *o czym (i przy czym) może rozmawiać dwóch przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (w restauracji w krakowskim Rynku)?*

I jeszcze jedno, ewidentnie z Tobą związane, Drogi Jurku, zawodowe wspomnienie – subiektywnie potraktowane perspektywą moich wspomnień. Tym razem chodzi o prace nad projektem Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego – pod Twoim przewodnictwem, w ramach Zespołu powołanego przez Rektora. Okres między wrześniem 2018 r. a lutym 2019 r. był w tym zakresie pod wieloma aspektami wyjątkowy. Po pierwsze – intensywność tych prac: nie tylko polegająca na cotygodniowych (w poniedziałki w sali Senatu UWr), często kilkunastogodzinnych posiedzeniach Zespołu, poprzedzanych posiedzeniami poszczególnych podzespołów, ale także wymagająca naszej pracy redakcyjnej, koncepcyjnej, wykonywanej (w większości po nocach) przed domowym komputerem. Po drugie – wyzwania obiektywne („fundowane” przez tzw. ustawę 2.0 czy też związane z różnorodnością UWr) i subiektywne (zderzanie się różnych wizji Uniwersytetu pod rządami nowej ustawy, sukcesywnie ujawniające się konflikty interesów), niełatwiające wypracowywania wielu (nie tylko fundamentalnych) rozwiązań. W tych warunkach niebagatelną rolę odgrywało doświadczenie i autorytet Przewodniczącego. A tych bezspornie nie zabrakło. Niewątpliwie zatem także Twoim atutom (nie „tylko” merytorycznym) zawdzięczamy wypracowanie wersji projektu przyjętej – po burzliwych, ale jak-

⁴⁵ A z racji rodzinnych uwarunkowań jak mało kto – spoza Krakowa – znasz szeroko i wieloaspektowo atrakcje Stołecznego Miasta Krakowa.

że rozwijających dyskusjach – na forum tego Zespołu. Co warto przypomnieć, projekt ten potem zyskał poparcie Komisji Statutowej, a finalnie – w dniu 29 maja 2019 r. – został przyjęty przez Senat UWr.

Ad multos annos Panie Profesorze!

Obyś, Drogi Jurku, jak najdłużej i w dobrym zdrowiu mógł kontynuować swoje pasje i zainteresowania (nie tylko zawodowe), ciesząc się szczęściem Twojej Rodziny⁴⁶ i Przyjaciół.

⁴⁶ Dobry to moment, by wspomnieć o Waszych córkach (Karolinie i Natalii) i ich rodzinach (ze szczególnym uwzględnieniem wnuczki – Aleksandry oraz wnuków – Bazylego i Leona).

O dorobku naukowym Profesora Jerzego Korczaka w zakresie nauk o organizacji i zarządzaniu

Należy odnotować zasługi Profesora Jerzego Korczaka w rozwoju nauki organizacji i zarządzania, które pozostają trudne do przecenienia. Jego osiągnięcia naukowe i dydaktyczne w tej dziedzinie stanowią trwałe i aktualny składnik nauk administracyjnych. Wczesne zainteresowania badawcze Pana Profesora obejmowały zwłaszcza obszary: prakseologicznej interpretacji zjawisk organizacyjnych, projektowania i modelowania organizacji, biurokracji i biurokratycznego modelu organizacji, socjologii organizacji, które stały się kanwą dla rozwoju nauki administracji i zarządzania publicznego.

Istotne znaczenie w prowadzonych badaniach, analizach i dydaktyce posiadała prakseologia. Pan Profesor był zdecydowanym zwolennikiem wykorzystania dorobku prakseologii w nauce organizacji i zarządzania, dostrzegał bowiem, że obie te dziedziny dotyczą działań ludzkich, przy czym prakseologię traktował jako naukę bardziej ogólną – wskazującą na sposoby ulepszania wszelkich działań – w tym także administracyjnych i gospodarczych. Stąd niewątpliwie, w warstwie teoretycznej, prakseologia stanowiła dla Pana Profesora inspirujący obszar badawczy, natomiast w wymiarze praktycznym – przydatne narzędzie analityczne. Profesor dostrzegał i wskazywał możliwość zastosowania miar i zaleceń prakseologicznych w ocenie funkcjonowania organizacji w różnych jej aspektach. Niezwykle aktualna pozostaje „prakseologiczna inklinacja” Profesora Jerzego Korczaka, gdyż teraźniejszy kontekst funkcjonowania organizacji powoduje, że ich działalność nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat kryteriów ekonomicznych¹.

¹ W publikacjach naukowych oraz w aktywności dydaktycznej Profesor akcentował znaczenie uwzględniania w procesie oceny skutków działania dwóch kategorii wartości (w prakseologii określanych mianem „cennieści”). Wartości rozumianej w sensie ekonomicznym – ilościowym i tym samym mierzalnym – oraz wartości rozumianej nieekonomicznie – nieilościowo i trudno mierzalnej. Zob. J. Korczak, *Sprawność działania jako podstawowe kryterium oceny działania*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited 2005, s. 152; J. Korczak, *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 456 i n.; idem, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI, s. 79 i n.; idem, *Czy niepodstawowe postaci sprawności działania mogą*

Organizacje, aby osiągać zamierzone cele w złożonym, wysoce nieprzewidywalnym i nieciągłym otoczeniu, powinny cechować się wysoką sprawnością. Obecnie przyjmuje się, że organizacje formalne działają zawsze w szerszym otoczeniu społecznym, a sprawność (zwłaszcza podstawowa jej postać – skuteczność) realizacji założonych celów stanowi rezultat działań kierownictwa w zakresie wykorzystania posiadanych zasobów (materialnych i niematerialnych), przestrzegania obowiązujących procedur, kształtowania właściwych relacji między organizacją a otoczeniem, z uwzględnieniem relacji społecznych z interesariuszami, interesów pracowniczych i aspektów ochrony środowiska przyrodniczego.

Uwzględnienie prakseologicznej płaszczyzny interpretacji zjawisk organizacyjnych pozwala zrozumieć, dlaczego tak dużą i uzasadnioną wagę Profesor przykładał do koncepcji współdziałania. Chodzi nie tylko o współdziałanie w relacjach organów administracji publicznej², ale także o współdziałanie w kontekście realizacji celów organizacyjnych, które wymagają zarówno koordynacji i synchronizacji działań zasobów ludzkich³ w organizacji, jak i wyspecjalizowanych funkcji w organizacji, między którymi występują określone związki (więzi). Całość tych związków określa się mianem struktury organizacyjnej. Podstawowy zespół zmiennych charakteryzujących strukturę każdej organizacji wiąże się z problematyką władzy. Stosunki władzy wyznaczają kierunek przepływu i zawartość przekazów informacyjnych, treść, obszar i rodzaj konfliktów organizacyjnych⁴, style kierowania⁵, mechanizmy integracyjne w organizacji⁶. W obszarze złożonej problematyki mechanizmów integracji Profesor Korczak dostrzegał niebagatelną rolę kultury organizacyjnej, które to zagadnienie stało się nie tylko przedmiotem refleksji naukowej Profesora⁷, ale i niezwykle interesującym tematem wykładów dla studentów administracji.

stać się zasadami działania współczesnej administracji?, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 892 i n.

² Zob. np. J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, AUWr No 3738, PPIA 2016, t. CVI, s. 83 i n.; *idem*, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z udziałem województwa samorządowego*, [w:] J. Korczak et al. (red.), *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, Wrocław 2018, s. 215 i n.; *idem*, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne: zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Wrocław 2022, s. 654 i n.

³ Zob. J. Korczak, *Mechanizm integracyjny*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *op. cit.*, s. 383 i n.

⁴ Zob. J. Korczak, *Konflikt w organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *op. cit.*, s. 412 i n.

⁵ Zob. J. Korczak, *Style kierowania*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *op. cit.*, s. 271 i n.

⁶ Zob. J. Korczak, *Mechanizm...*, s. 383 i n.

⁷ Zob. J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania: refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 217 i n.

Ważny nurt badawczy w rozwoju naukowym Profesora stanowiło zagadnienie funkcjonowania organizacji formalnych w szerszym otoczeniu społecznym. W badaniach nad organizacjami formalnymi wpływ otoczenia ciągle bywa zbyt często marginalizowany. Problematykę otoczenia organizacji formalnych – a zwłaszcza administracji – Profesor wywodził z wspomnianego wyżej nurtu badawczego nauk organizacyjnych, a dokładniej z prakseologicznej interpretacji zjawisk organizacyjnych, gdzie dążono do ustalenia warunków wyodrębnienia danej organizacji jako osobnej całości. Profesor Korczak reprezentował pogląd, że to, jaki zakres czynników w otoczeniu organizacji powinien być brany pod uwagę, wynika przede wszystkim z charakteru badanego problemu. Pokłosiem tego ważnego nurtu badawczego stała się analityczna praca zbiorowa przygotowana pod redakcją Profesora Jerzego Korczaka *Otoczenie administracji publicznej*⁸.

Dorobek i zainteresowania badawcze Pana Profesora Jerzego Korczaka podlegały wyraźnej ewolucji. W pierwszej kolejności było to badanie administracji publicznej, którą charakteryzuje czysto hierarchiczna struktura relacji, realizacji zadań i koordynacji, zostało rozszerzone o wyjaśnianie zjawisk administracyjnych na podstawie analizy sieciowej, wzbogacając rozumienie zmian, tzn. przeobrażeń strukturalnych administracji publicznej w kierunku sieciowego zarządzania publicznego⁹. Następnie – badanie przeobrażeń administracji publicznej związanych ze zmianami w środowisku naturalnym. Dostarczanie i wykorzystywanie paliw kopalnych oraz energii elektrycznej stanowią główne przyczyny antropogenicznego zanieczyszczenia powietrza oraz emisji gazów cieplarnianych. Dla Profesora, który postrzegał energię jako zasadniczą zmienną objaśniającą różne procesy historyczno-gospodarcze¹⁰, oczywista stała się po-

⁸ Zob. J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI.

⁹ Zob. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, ST 2012, nr 1-2, s. 86 i n.; A. Miruć, J. Korczak, „Outsourcing” komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 153 i n.; J. Korczak *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2012, s. 11 i n.; A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Crowdsourcing – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2014, t. 372, s. 60 i n.; J. Korczak, *Wrocławski Obszar Metropolitalny: założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych*, ST 2021, nr 7-8, s. 48 i n.; *idem*, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie...*, s. 654 i n.; J. Korczak, *Aglomeracje/metropolie jako wyzwanie ustrojowe: przykład związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 657 i n.

¹⁰ Profesor Korczak w zakresie kształcenia administratywistów podkreślał, że kluczowymi elementami procesu industrializacji były liczne i powiązane ze sobą przemiany: społeczne, gospodarcze i organizacyjne, odzwierciedlające osiągnięcia ludzkości związane z dominującymi

trzeba naukowej analizy zaangażowania terytorialnych struktur administracyjnych w procesy transformacji energetyczno-klimatycznej, której zasadniczym celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Refleksem zainteresowań badawczych Profesora Korczaka stało się przygotowane na zlecenie Instytutu Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu opracowanie, „którego celem była diagnoza stanu obowiązującego w Polsce prawa regulującego wytwarzanie energii, w tym zwłaszcza energii ze źródeł odnawialnych, jej dystrybuowania oraz wykorzystywania wraz z usługami towarzyszącymi tym procesom, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji zobowiązań wynikających uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej oraz innych zobowiązań prawa międzynarodowego”¹¹. W istocie, tak zakreślony we wprowadzeniu zasadniczy cel badawczy wykroczył zgodnie z sugestiami Profesora poza ramy *stricte* prawne, w opracowaniu znalazła się bowiem problematyka sieciowości rozwiązań prawnych i organizacyjnych w procesach transformacji energetycznej, kosztów transakcyjnych towarzyszących jej przeprowadzeniu oraz asymetrii informacji, która wpisana jest w implementację regulacji prawnych.

w danym czasie źródłami energii i schematami ich konsumpcji. Rewolucja przemysłowa oparta na masowej konsumpcji energii pochodzącej ze źródeł kopalnych stała się społecznym bodźcem, który dorowadził do wykształcenia się naukowej organizacji pracy, biurokracji, stosunków przemysłowych, początków socjologii organizacji.

¹¹ Zob. J. Korczak, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, Wrocław 2021, s. 6.

Bibliografia prac Profesora Jerzego Korczaka

Publikacje autorskie

2024

1. *Doświadczenia metropolii wrocławskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 3, s. 75-84.
2. *Nauka administracji we Wrocławiu. Tradycja i dorobek wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital, *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024, s. 131-155.

2023

3. *Dywersyfikacja terytorialna wyłączenia planistycznego w uchwałach krajobrazowych*, [w:] J. Jaworski, B. Szmulik (red.), *Uchwała krajobrazowa: zagadnienia konstytucyjne*, Warszawa 2023, s. 13-45.
4. *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4 (74), s. 109-120.
5. *Koncepcja administracji usług Profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, „Ius et Administratio” 2023, nr 1 (50), s. 62-72.
6. *O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej: na marginesie dyskusji naukowej krakowsko-wrocławskich spotkań administratywistycznych*, [w:] P. Dobosz, A. Puczko (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 229-250.
7. *Prawo urzędnicze w pograniczu prawa administracyjnego*, [w:] W. Drobny, G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 69-89.
8. *Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2 (13), s. 93-97.
9. *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-781.

2022

10. *Aglomeracje/metropolie jako wyzwanie ustrojowe – przykład związku metropolitarnego w województwie śląskim*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 657-663.
11. *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 287-295.
12. *Akty polityki komunalnej jako forma działania stosowana przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich zadań*, [w:] M. Szewczyk, M. Jędrzejczak (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022, s. 159-166.
13. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Asymmetry of Information between Players on the Energy Market in Conditions of Energy Transformation*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric Information in Public Administration*, Warszawa 2022, s. 117-129.
14. *Działalność jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie kontrolnej i nadzorczej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 603-616.
15. *Gmina wyznaniowa w świetle współczesnego prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. T. 1, Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, s. 855-873.
16. *Odbywanie sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w trybie zdalnym. Problemy ustrojowe, proceduralne i konstytucyjne*, [w:] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022, s. 23-48.
17. *Organizacja i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 629-643.
18. *Park wiejski: symbioza ochrony zabytków, ochrony przyrody i krajobrazu: na przykładzie województwa dolnośląskiego*, [w:] P. Dobosz et al., *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, Kraków 2022, s. 649-688.
19. *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 341-378.
20. *Refleksje nad polską służbą cywilną z perspektywy setnej rocznicy uchwalenia ustawy o państwowej służbie cywilnej*, [w:] A. Górnicz-Mulcahy, A. Tomanek, M. Lewandowicz-Machnikowska (red.), *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, Wrocław 2022, s. 165-176.

21. *Specyfika miasta na prawach powiatu*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 616-622.
22. *Specyfika ustroju m.st. Warszawy*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 623-629.
23. *W kwestii jednostek pomocniczych gminy kilka refleksji nad stanem prawa, orzecznictwa i praktyki*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 294-307.
24. *Władze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 570-595.
25. *Władztwo organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania jej zadań*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV, s. 237-250.
26. *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 654-657.
27. *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 595-602.

2021

28. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Asymetria informacji w zakresie dostępu do rozwiązań prawnych i technologicznych na rynku energetycznym*, [w:] J. Korczak (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, Wrocław 2021, s. 38-47.
29. *Gmina wyznaniowa w świetle koncepcji Tadeusza Bigi*, [w:] J. Korczak (red.), *Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 4058, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, s. 231-255.
30. *Koncepcje służby publicznej w polskim prawie urzędniczym*, [w:] M. Wierzbowski et al. (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 570-586.
31. *O znaczeniu terminu „jednostka” w prawie administracyjnym: kilka uwag krytycznych*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 207-230.

32. *Ochrona osób i mienia jako sfera działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura (red.), *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2021, s. 147-170.
33. *Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7-8, s. 48-62.
34. J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów, A. Pinkas, *Zadania samorządu lokalnego i regionalnego w zakresie rozwoju energetyki prosumenckiej: wnioski de lege ferenda*, [w:] J. Korczak (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, Wrocław 2021, s. 56-69.

2020

35. *Czy niepodstawowe postaci sprawności działania mogą stać się zasadami działania współczesnej administracji?*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 892-907.
36. *Dowolnościowe czynniki wyznaczenia układu administracyjnego w sferze władztwa statutowego korporacji publicznoprawnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2020, s. 171-190.
37. *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXI, s. 161-184.
38. *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 97-120.
39. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, ss. 555.
40. *Władztwo administracyjne gminy na przykładzie niektórych rozwiązań w zakresie zarządzania drogami publicznymi*, „Studia Iuridica” 2020, nr 85, s. 157-173.
41. *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, R. LXXXII, z. 4, s. 97-111.
42. *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa narodowego*, [w:] P. Dobosz et al. (red.), *Segmenty dziedzictwa kulturowego: między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego*, Kraków 2020, s. 58-90.

2019

43. *Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 192-212.
44. *Niewładcze formy działania Policji*, [w:] E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Policja: prawne formy działania*, Rzeszów 2019, s. 98-117.
45. *Smart Administration – Really? Why not? Introduction*, „Wroclaw Review of Law, Administration and Economics” 2019, nr 9 (2), s. 1-8.
46. *Smart Integration*, „Wroclaw Review of Law, Administration and Economics” 2019, nr 9 (2), s. 53-70.
47. *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, [w:] J. Korczak (red.), *Sto lat polskiej administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3888, „Prawo” 2019, t. CCCXXVII, s. 83-113.
48. *W sprawie rewizji modelu nadzoru ogólnego nad działalnością komunalną*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019, s. 224-244.

2018

49. *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3833, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXIV, s. 327-350.
50. *Gmina uzdrowiskowa w prawodawstwie polskim*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, 1(1), s. 99-118.
51. *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 159-177.
52. *Materialnoprawne ograniczenia inicjatywy obywatelskiej w stanowieniu aktów prawa miejscowego*, [w:] J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 463-473.
53. *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania: refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach 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. 217-231.

54. *Równość organów jednostek samorządu terytorialnego wobec środków nadzoru*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018, s. 319-339.
55. *Straże gminne – zmarnowane szanse czy złudne nadzieje? = Municipal guards: wasted chances or false hopes?*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 161-180.
56. *The benefit of using the comparative method in studying public administration*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, Wrocław 2018, s. 13-24.
57. *The phenomenon of recentralization of public administration in Poland*, [w:] M. Bujňáková et al. (red.), *Local government: tasks, organization, functioning*, Košice 2018, s. 11-22.
58. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *The role of trust in spatial planning processes: the case of Poland*, [w:] B. Kożuch, S.J. Magala, J. Paliszkievicz (red.), *Managing public trust*, Cham 2018, s. 255-272.
59. *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z udziałem województwa samorządowego*, [w:] J. Korczak et al. (red.), *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, Wrocław 2018, s. 215-228.
60. P. Lisowski, J. Korczak, *Wprowadzenie. O równości w nierówności wobec prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018, s. 15-18.

2017

61. *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów–Sandomierz 2017, s. 17-34.
62. *Human resources in public administration: current challenges and expectations (the Polish-Lower Silesian perspective)*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Current research problems in administrative studies in Poland and Germany*, „Wrocław Review of Law, Administration and Economics” 2017, nr 7, (1), s. 50-61.
63. *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, [w:] J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 79-102.
64. *Refleksje nad aksjologią stanowienia aktów polityki komunalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 605-617.

65. *Specyfika wykonywania zadań złożonych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie młodzieżowych ośrodków wychowawczych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 333-346.
66. *Stankadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2017, nr 1, s. 9-24.
67. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017, ss. 527.
68. *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, s. 243-264.
69. *Wolność czy samodzielność organu jednostki samorządu terytorialnego?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym. VII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2017, s. 215-236.

2016

70. *Antywartość w prawie administracyjnym jako zamierzony skutek legislacji*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016, s. 146-157.
71. *Charakter prawny przedsięwzięcia promocji gminy połączonego z wygrywaniem nagród*, „*Nowe Zeszyty Samorządowe*” 2016, nr 4, s. 36-47.
72. *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, „*Samorząd Terytorialny*” 2016, nr 1-2, s. 5-34.
73. *Organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wobec uprawnień kontrolnych służb specjalnych*, [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. 261-280.
74. *Piśmiennictwo samorządowe i jego wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Z perspektywy 25-lecia miesięcznika „Samorząd Terytorialny”*, „*Samorząd Terytorialny*” 2016, nr 12, s. 14-28.
75. *Przekazanie drogi gminnej podmiotowi gospodarczemu*, „*Nowe Zeszyty Samorządowe*” 2016, nr 2, s. 63-80.
76. *Sytuacja prawna osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej z perspektywy zmian w ustawie o służbie cywilnej*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 284-305.

77. *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski, M. Raduła (red.), *Powszechna obrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3738, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, s. 83-94.

2015

78. *Co-administering as policy in the administrative reform: reasons for reforms of public administration and types of these reforms*, [w:] J. Sługocki (red.), *Administrative law and science in the European context. Vol. 1*, Szczecin 2015, s. 63-74.
79. *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 153-168.
80. *Dywersyfikacja terytorialna w działalności samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, nr 25, cz. 1, s. 123-151.
81. D. Cendrowicz, J. Korczak, *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 110-130.
82. *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 98-114.
83. *Rejestry w sprawach samorządowych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 365-378.
84. *Skutki prawne dla zarządu powiatu stwierdzenia nieważności w okręgach wyborczych wyborów do rady powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2015, nr 4, s. 22-34.
85. P. Lisowski, A. Ostapski, J. Korczak, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2015, ss. 487.

2014

86. J. Korczak, A. Chrisidu-Budnik, *Crowdsourcing – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 372, Wrocław 2014, s. 60-72.
87. *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 38-50.
88. *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.

89. *O niepewności administracji publicznej w stosunkach nadzoru: na marginesie dyskusji naukowej wrocławsko-krakowskich spotkań administratywistycznych*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2014, s. 275-293.
90. *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 67-87.
91. *Pozaustrojowe relacje jednostek samorządu terytorialnego: dylematy projektowanej reformy z 1998 roku*, [w:] Z. Bukowski, S. Kamoński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce: wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz 2014, s. 13-26.
92. *Profesjonalizacja kadr administracji publicznej z perspektywy nowych regulacji samorządowego prawa urzędniczego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza, obywatele, informacja: ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górczyńskiej*, Warszawa 2014, s. 175-187.
93. *Przetwarzanie danych osobowych radnych sejmiku województwa przez kancelarię sejmiku „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 6*, s. 70-74.
94. *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji = Public goods in administration*, Toruń 2014, s. 73-90.
95. *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 243-257.
96. *W kwestii reform konsolidacyjnych w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawnoadministracyjne. T. 2*, Wrocław 2014, s. 47-65.
97. *Właściwość organów i tryb postępowania w sprawie zwierząt wolno żyjących przebywających na terenach zabudowanych w granicach administracyjnych miast*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 4, s. 70-79.
98. *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 5, s. 25-34.

2013

99. J. Korczak, A. Chrisidu-Budnik, *A voivodship self-government as the creator of regional development*, [w:] *Region in the Development of Society 2013 [Dokument elektroniczny]*, Brno 2013, s. 137-145.

100. *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 245-314.
101. *Opłaty w prawie geodezyjnym i kartograficznym*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 99-135.
102. *Przestrzeń funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 206-225.
103. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013, ss. 437.
104. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013, s. 395-417.
105. *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2013, s. 11-29.

2012

106. *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetka (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?, t. 1. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 180-225.
107. *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. 151-271.
108. A. Miruć, J. Korczak, *„Outsourcing” komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 153-191.
109. *Regulacje pro jakościowe prawa samorządu terytorialnego*, [w:] E. Jasiuk, G.P. Maj (red.), *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, Radom 2012, s. 273-307.
110. *Udział ludności w zarządzaniu gminą*, [w:] J. Boć (red.), *Samorząd jako kreator rozwoju społeczności lokalnej*, Polkowice 2012, s. 189-235.

111. *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 275-303.
112. *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 205-220.
113. J. Korczak, A. Chrisidu-Budnik, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 22, s. 86-103.

2011

114. *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik et al. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 456-488.
115. *O związkach administracji publicznej ze statystyką publiczną na przykładzie samorządu terytorialnego*, [w:] A. Kula (red.), *Statystyka publiczna w służbie samorządu terytorialnego: konferencja naukowa, Wrocław, 7-8 marca 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 35-52.
116. P. Lisowski, A. Ostapski, J. Korczak, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wrocław 2011, ss. 646.

2010

117. *Konflikt zasady jawności informacji publicznej o działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami o ochronie danych osobowych na tle uchwał w sprawie rozpatrywania skarg na działania organów i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych*, [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010, s. 327-350.
118. A. Ostapski, J. Korczak, *Opinia rady gminy w sprawie lokalizacji ośrodka gier*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3, s. 58-73.
119. *Perspektywy rozwoju samorządu powiatowego*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 2010, s. 147-161.
120. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemieć, R. Mikowski, K. Nowacki, A. Ostapski, J. Supernat, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, ss. 533.

121. *Przekazanie zespołu szkół prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1, s. 56-66.
122. *Status prawny pracowników samorządowych w II i III RP*, [w:] J. Korczak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja kół naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2010, s. 379-404.
123. *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 371-389.
124. *Zwoływanie i obrady pierwszych sesji nowo wybranych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 6, s. 18-31.

2009

125. *Europejskie prawo urzędnicze*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 359-376.
126. *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie: doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 331-345.
127. *Jakie są skutki utraty mandatu radnego*, „Gazeta Prawna. Tygodnik Prawa Administracyjnego” 23 grudnia 2009, nr 250 (2626), F11.
128. *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 19, s. 20-38.
129. *Od programu pilotażowego do zespołów metropolitalnych: przyczyny i korzyści reform administracji publicznej*, [w:] J. Korczak, *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu”: z udziałem Przewodniczących Rad Miast Wojewódzkich, przedstawicieli Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej*, Wrocław, 14-15 września 2008 r., Wrocław 2009, s. 5-10.
130. *Przejawy patologii w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] D.K. Kijowski, P. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 560-580.
131. *W kwestii potrzeby wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 45, s. 299-308.

132. *Wojewoda – Marszałek Województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 89-106.
133. *Wymagania kwalifikacyjne wobec przedstawicieli gmin w radach nadzorczych spółek komunalnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 6, s. 26-33.

2008

134. *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 211-222.
135. *Udzielenie pomocy finansowej podmiotom gospodarczym przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 4, s. 32-41.
136. *W sprawie rewizji pojęcia polityki komunalnej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków 7-9 września 2008 r. = Administrative policy*, Rzeszów 2008, s. 353-364.
137. *Właściwość komisji rewizyjnej w prowadzeniu kontroli działalności zarządu i starosty powiatu w zakresie objętym prowadzonym postępowaniem prokuratorskim*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 3, s. 45-51.
138. K. Nowacki, J. Korczak, *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym: euroregiony polskie*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie = Legal problems of regionalisation in Europe*, Wrocław 2008, s. 331-350.
139. *Zasady ustalania wynagrodzenia kierowników jednostek i zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 1, s. 64-70.

2007

140. *Nie grozi nam paraliż administracji*, „Gazeta Prawna. Tygodnik Prawa Administracyjnego” 2007, nr 32, s. A2.
141. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, R. Mikowski, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, ss. 533.
142. *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 115-128.
143. *Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, s. 34-42.

144. *Statut szkoły wyższej w świetle nowych uregulowań prawnych*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 55-76.
145. P. Lisowski, A. Ostapski, J. Korczak, *Ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wrocław 2007, ss. 790.
146. *Wykonywanie mandatu radnego rady powiatu w połączeniu z posiadaniem udziałów i pełnieniem funkcji w organach zarządzających spółki prawa handlowego prowadzącej działalność z wykorzystaniem mienia powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, s. 43-56.
147. *Zasady podejmowania czynności kontrolnych względem spółek prawa handlowego z udziałem mienia samorządowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 4, s. 31-36.

2006

148. K. Nowacki, J. Korczak, *Die kommunalen Verbände und ihre Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Fragen*, [w:] *Die grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit und von Behörden in Deutschland und Polen = Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską i Niemcami*, Berlin 2006, s. 172-218.
149. *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 245-267.
150. *Procedury naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja – Bureaucracy: III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2-4 czerwca 2006*, Rzeszów 2006, s. 290-301.
151. *Profesjonalizacja działania administracji publicznej w nowych regulacjach prawa urzędniczego*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 53-76.
152. *Radny, pracownik samorządowy, gmina – analiza stosunków oparta na odpowiedzialności prawnej*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny: od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006, s. 135-155.
153. *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorządowego*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006, s. 255-273.
154. P. Lisowski, A. Ostapski, J. Korczak, *Ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Wrocław 2006, ss. 744.

155. *Zasady przeprowadzania reorganizacji jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006, nr 3, s. 57-65.
156. *Zastępstwo kierownika urzędu stanu cywilnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006, nr 2, s. 34-40.
157. *Zwoływanie sesji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006, nr 6, s. 9-24.

2005

158. *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 1990-2005*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław, 7-8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005, s. 53-65.
159. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, ss. 511.
160. *O pojęciu kultury administrowania*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2005, nr 6, s. 54-69.
161. J. Korczak, A. Chrisidu-Budnik, *Outsourcing komunalny w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2005, s. 31-35.
162. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, R. Mikowski, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, ss. 554.
163. *Przepisy antykorupcyjne w prawie samorządowym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005, s. 217-238.
164. *Rozpatrzenie sprawozdania z działalności zarządu województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 2, s. 21-28.
165. *Skutki prawne zawarcia przez starostę umowy cywilnoprawnej z radnym rady powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 5, s. 33-39.
166. *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gmin*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005, s. 135-154.

167. *Wybrane zagadnienia prawne realizacji praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych na tle rozwiązań europejskich*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 359-381.
168. *Zasady podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 2, s. 29-38.
169. *Zasady przygotowywania opinii i ekspertyz dla komisji rewizyjnych rady gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 6, s. 65-71.
170. *Zasady składania oświadczeń majątkowych przez pracowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 1, s. 22-30.
171. *Zasady uzgadniania wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin w warunkach braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 1, s. 35-46.
172. *Zastępstwo organu wykonawczego gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 3, s. 30-44.

2004

173. *Jawność jako nowa jakość działań administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej = The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24-26 września 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 201-213.
174. *Łączenie funkcji członka zarządu województwa z innymi funkcjami w organach jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 5, s. 16-22.
175. *O realnych zagrożeniach państwa prawnego*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica, 23-26 maja 2004 r. pod patronatem honorowym Marszałka Województwa Podkarpackiego*, Rzeszów 2004, s. 239-258.
176. *Pojęcie stosunku bezpośredniej podległości służbowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 1, s. 65-7.
177. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, R. Mikowski, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, ss. 548.
178. *Rozwiązywanie i likwidacja związków międzygminnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 6, s. 18-23.
179. *Skutki prawne uczestnictwa w organach zarządzających podmiotów gospodarczych członków rodziny funkcjonariuszy gminnych w gminach będących właścicielami tych podmiotów*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 1, s. 34-41.

180. *Uczestnictwo mieszkańców gminy w inicjatywie uchwałodawczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 3, s. 21-28.
181. *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych przepisów o ochronie zabytków*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 1, s. 5-25.
182. *Zakaz łączenia funkcji członka zarządu powiatu ze służbą w Policji*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 4, s. 18-32.
183. *Zasady uczestnictwa pracowników samorządowych w organach zarządzających i kontrolnych jednoosobowych spółek prawa handlowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 4, s. 32-37.
184. *Zasady współpracy organów samorządu terytorialnego z partiami politycznymi i innymi organizacjami pozarządowymi*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 2, s. 17-26.
185. *Zasady zwalniania radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 5, s. 26-37.

2003

186. *Ewolucyjność prawa samorządowego a prawo do dobrej administracji*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23-25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 426-437.
187. *Określenie zasad przyznawania dodatku specjalnego oraz nagród rocznych pracownikom samorządowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 1, s. 73-76.
188. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003, ss. 540.
189. *Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego sejmiku województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 1, s. 19-36.
190. *Regulamin organizacyjny urzędu gminy a obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 4, s. 39-46.
191. *Skutki prawne naruszenia zakazów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez radnych sejmików wojewódzkich*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 2, s. 34-48.
192. *Skutki prawne ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez gminnych funkcjonariuszy publicznych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 4, s. 29-38.

193. *Skutki prawne prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych rad gmin z wykorzystaniem mienia gminnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 1, s. 41-48.
194. *Skutki prawne prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych rad gmin z wykorzystaniem mienia gminnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 6, s. 21-37.
195. *Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego skazanego prawomocnie za przestępstwo umyślne*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 5, s. 26-36.
196. *System informacji przestrzennej jako narzędzie realizacji polityki regionalnej województwa samorządowego*, [w:] L. Olszewski (red.), *Gospodarka narodowa i przedsiębiorstwa na początku XXI wieku = L'économie nationale et les entreprises au debut du XXIème siècle: la mondialisation: impacts sur les changements technologiques des firmes, répercussion sur les politiques des états*, Wrocław 2003, s. 425-439.
197. *Udostępnianie informacji i dokumentacji znajdujących się w posiadaniu urzędu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 2, s. 23-30.
198. *Udostępnianie radnym informacji i dokumentacji znajdujących się w posiadaniu urzędu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 3, s. 12-24.
199. *Uprawnienia organów gminy w zakresie kształtowania sytuacji prawnej sekretarza gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 4, s. 12-25.
200. *Zasady publikacji informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 5, s. 80-91.
201. *Zasady rozwiązywania stosunków pracy z radnymi organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz skutki prawne ich naruszenia*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 3, s. 55-71.

2002

202. *Dieta przysługująca radnemu sejmiku województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 6, s. 33-37.
203. *Diety radnych rad gmin za udział w pracach organów związków międzygminnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 3, s. 20-29.
204. *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 86-120.
205. *Ewolucja statusu pracowników samorządowych*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 207-232.
206. *Określenie zasad udzielania pełnomocnictw do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 6, s. 38-44.

207. *Prawne skutki uzyskania mandatów w wyborach władz jednostek samorządu terytorialnego przez urzędujących członków zarządu województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 6, s. 25-32.
208. J. Korczak, R. Kokot, *Prawnokarne warunki stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 1, s. 22-35.
209. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Bra-
tuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, ss. 532.
210. *Przesłanki odwołania komisarza rządowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 1, s. 76-83.
211. *Przesłanki oraz zasady składania i poddawania głosowaniu wniosków w sprawie odwołania przewodniczącego rady gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 2, s. 50-56.
212. *Sytuacja prawna podmiotów zastępujących organy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukaszewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 280-300.
213. *Zasady i skutki prowadzenia kontroli przez komisje rewizyjne rad gmin*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 2, s. 41-49.
214. *Zasady przyznawania dodatku specjalnego oraz nagród rocznych pracowników samorządowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 6, s. 73-80.
215. M. Miemiec, J. Korczak, *Zmiany personalne w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego po wyborach ze szczególnym uwzględnieniem nowych regulacji prawnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 5, s. 5-18.

2001

216. *Dopuszczalność prowadzenia działalności oświatowej przez radnego gminy i jednocześnie członka zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 2, s. 21-30.
217. *Pracownicy powiatu*, [w:] J. Boć (red.), *Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001, s. 85-107.
218. *Kompetencje organów powiatowych*, [w:] J. Boć (red.), *Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001, s. 199-340.
219. J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, [w:] J. Boć (red.), *Powiat: z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001, s. 343-545.

220. *Maksymalne miesięczne wynagrodzenie, a dodatek za wysługę lat w świetle ustawy o pracownikach samorządowych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 1, s. 64-71.
221. *Ochrona prawna stosunku pracy radnego*, [w:] B. Cudowski, J. Iwulski (red.), *Prawo pracy, zabezpieczenie społeczne: (z aktualnych zagadnień)*, Opole 2001, s. 151-171.
222. *Odwołanie sekretarza gminy z naruszeniem przepisów statutu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 4, s. 12-24.
223. *Określenie zasad korzystania z samochodu służbowego przez funkcjonariuszy publicznych samorządu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 1, s. 5-9.
224. M. Miemiec, J. Korczak, *Określenie zasad ustalania opłat za udostępnianie materiałów geodezyjno-kartograficznych i innych danych znajdujących się w Wojewódzkim Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 1, s. 51-59.
225. *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych wobec środków nadzoru ad personam*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 183-201.
226. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, ss. 522.
227. *Przejęcie państwowej instytucji filmowej przez samorząd województwa oraz zasady prowadzenia takiej instytucji*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 2, s. 52-59.
228. *Skutki prawne rezygnacji z funkcji członka zarządu województwa w wypadku braku uzupełnienia składu osobowego zarządu w terminie ustawowym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 6, s. 17-23.
229. *Układ kompetencyjny organów i jednostek organizacyjnych gmin, miast na prawach powiatów, powiatów i województw samorządowych*, Poznań-Wrocław 2001, ss. 285.
230. *Warunki stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w drodze uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 5, s. 28-32.
231. *Wymogi stawiane uchwałom organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 3, s. 5-10.

- 232. *Zasada jawności przy podejmowaniu uchwał przez radę gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 5, s. 14-20.
- 233. *Zasady prowadzenia obrad sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz skutki prawne ich naruszania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 2, s. 14-20.

2000

- 234. *Określenie zakresów kompetencyjnych Marszałka i Geodety Województwa na tle przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 6, s. 15-21.
- 235. *Organizacyjno-prawny status wojewódzkiego urzędu pracy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 1, s. 33-36.
- 236. J. Korczak, A. Chrisidu-Budnik, *Outsourcing komunalny*, [w:] J. Muszyński (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce: zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Gdynia-Warszawa 2000, s. 140-158.
- 237. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Brautn, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, ss. 515.
- 238. *Problemy prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 195-213.
- 239. *Przesłanki formalnoprawne udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gmin w pracach rady gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 3, s. 5-12.
- 240. *Przesłanki wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym sejmiku województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 5, s. 17-22.
- 241. *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 62-75.
- 242. *Wdrożenie reformy administracji publicznej – próba oceny*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. T. 1. Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 103-118.
- 243. *Współdziałanie organów przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji wykraczającej poza obszar gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 5, s. 23-30.
- 244. *Zakres kontroli rady gminy nad komunalnymi osobami prawnymi*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 4, s. 7-12.

245. *Zasady odwoływania zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 3, s. 30-43.
246. *Zasady pełnienia funkcji w organach spółek prawa handlowego z udziałem mienia samorządowego przez radnych jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 4, s. 20-25.
247. *Zasady podejmowania uchwały rady gminy w sprawie powołania skarbnika lub sekretarza gminy oraz skutki prawne podjęcia tej uchwały*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 6, s. 59-66.
248. *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych rad gmin*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 1, s. 10-17.
249. *Zasady tworzenia organów kolegialnych działających przy radach gmin*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 3, s. 12-18.
250. *Zasady udostępniania radnym informacji i dokumentacji znajdujących się w urzędzie gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 1, s. 23-33.
251. *Zasady ustalania prawa do diety radnym i członkom komisji spoza rad gmin*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 3, s. 43-48.

1999

252. *Charakter prawny dodatku służbowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 5, s. 71-75.
253. *Charakter prawny regulaminu wynagradzania w gminnych zakładach budżetowych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 6, s. 74-79.
254. *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław, listopad 1997 r., Wrocław-Poznań 1999, s. 43-56.
255. *Liczebność członków komisji rady gminy spoza rady*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 2, s. 14-18.
256. *Problemy niespójności i niekonsekwencji przepisów prawa na przykładzie prawa samorządowego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łąszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 197-216.
257. *Przepisy są, zabrakło woli: jeszcze o płacach i dietach*, „Wspólnota” 1999, nr 18, s. 20-21.
258. *Rozwiązywanie i likwidacja związków międzygminnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 6, s. 29-38.
259. J. Supernat, K. Nowacki, J. Boć, J. Korczak, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach: gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, ss. 315.

- 260. *Sytuacja prawna komisji rewizyjnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 2, s. 5-11.
- 261. *Sytuacja prawna pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 3, s. 5-24.
- 262. *Ustalenie prawa do odprawy emerytalnej po ustaniu stosunku pracy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 4, s. 60-67.
- 263. *Ustalenie prawa do odprawy pracownika samorządowego, zatrudnionego na podstawie wyboru po ustaniu stosunku pracy z upływem kadencji*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 1, s. 73-77.
- 264. *Ustalenie prawidłowego nazewnictwa organów powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 3, s. 25-28.
- 265. *Ustalenie zasad wyłaniania przedstawicieli rady powiatu do rady społecznej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 4, s. 76-79.
- 266. *Zasady odwoływania członków zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 6, s. 5-16.
- 267. *Zasady wykonywania zadań administracji publicznej przez gospodarstwo pomocnicze starostwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 1999, nr 5, s. 13-23.

1998

- 268. *Nowe regulacje prawa samorządowego*, „Zeszyty Samorządowe” 1998, nr 2-4, s. 5-22.
- 269. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, T. Kocowski, J. Korczak, B. Kowalczyk, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemieć, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, ss. 490.

1997

- 270. *Dostęp do dokumentów zawierających dane objęte tajemnicą skarbową*, „Zeszyty Samorządowe” 1997, nr 2-4, s. 78-87.
- 271. *Ponowne powierzenie stanowiska dyrektora szkoły radnemu w świetle ustrojowych zakazów łączenia funkcji w gminie*, „Zeszyty Samorządowe” 1997, nr 1, s. 23-26.
- 272. *Prawo do odprawy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, którego stosunek pracy ustał w związku z upływem kadencji organu*, „Zeszyty Samorządowe” 1997, nr 2-4, s. 126-130.
- 273. *Skutki prawne rezygnacji z funkcji członka zarządu gminy w wypadku braku uzupełnienia składu osobowego zarządu w terminie ustawowym*, „Zeszyty Samorządowe” 1997, nr 2-4, s. 22-27.

274. *Specyfika samorządu terytorialnego w aglomeracjach*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, Wrocław 1997, AUWr No 1973, PPIA 1997, t. XXXVIII, s. 109-118.
275. *Stosowanie przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w stosunku do członków organów samorządowych*, „Zeszyty Samorządowe” 1997, nr 2-4, s. 28-35.
276. *Właściwość organów gminy do przedłużenia kadencji dyrektora szkoły samorządowej*, „Zeszyty Samorządowe” 1997, nr 2-4, s. 114-117.

1996

277. J. Blicharz, A. Błaś, J. Boć, A. Cisek, A. Chajbowicz, M. Guziński, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, U. Kocowska, J. Korczak, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, K. Nowacki, J. Supernat, A. Szadok-Brautn, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1996, ss. 461.
278. *Rola związków komunalnych w reformie kolei państwowych w Niemczech*, [w:] A. Błaś (red.), *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Tadeusza Bigo*, Wrocław 1996, s. 149-153.
279. *Struktura organizacyjna województwa*, [w:] *Podstawy prawne projektowanego województwa (dużego województwa samorządowo-rządowego): projekt wykonany w ramach programu PHARE-OMEGA II pod kierunkiem prof. dr. hab. Zygmunta Niewiadomskiego. Raport z badań*, Warszawa 1996, s. 63-101.
280. *Wybór formy organizacyjnoprawnej realizacji zadania wspólnego sąsiadujących gmin*, „Zeszyty Samorządowe” 1996, nr 1, s. 35-40.
281. *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych [opinia]*, „Zeszyty Samorządowe” 1996, nr 4, s. 69-72.

1995

282. *Ograniczenia samodzielności gmin: problemy niespójności przepisów prawa*, „Poradnik Samorządowy” 1995, nr 3, s. 31-44.
283. *Ustalenie możliwości łączenia funkcji zawodowych z mandatem radnego w tej samej gminie*, „Zeszyty Samorządowe” 1995, nr 1, s. 25-29.
284. *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995, s. 235-267.
285. J. Korczak, J. Jacyszyn, *Wkłady niepieniężne – koncesja nie może być aportem*, „Rzeczpospolita” 1995, nr 159.

1994

286. *Zmiany w prawie o drogach publicznych „Verkehrswegerecht im Wandel”, „Samorząd Terytorialny”* 1994, nr 4, s. 144-148.

1993

287. *Najnowsze uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania organów gminy, „Poradnik Samorządowy”* 1993, nr 2, s. 35-47.

1992

288. *Dienstordnung der Selbstverwaltung*, [w:] M.L. Lipowski (red.), *Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden in Polen*, Warszawa 1992, s. 142-161.
289. J. Korczak, A. Pakuła, *Organisatorische Struktur der territorialen Selbstverwaltung: Statuten und Ordnungen*, [w:] *Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden in Polen*, Warszawa 1992, s. 29-39.
290. *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (wybrane zagadnienia)*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 16, s. 57-73.
291. *Pragmatyka służbowa w świetle praktyki*, „Poradnik Samorządowy” 1992, nr 1, s. 82-91.

1991

292. J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX, s. 85-128.
293. *Polityka a samorząd terytorialny*, Katowice 1991, ss. 24.

1990

294. *O pojęciu samorządu terytorialnego*, „Oławski Przegląd Kupiecki” 1990, nr 2.
295. *Samorząd rodzi się w bólach: o zwolennikach i przeciwnikach*, „Oławski Przegląd Kupiecki” 1990, nr 4.
296. *Samorząd rodzi się w bólach: w sprawie też o gospodarce finansowej gmin*, „Oławski Przegląd Kupiecki” 1990, nr 5.
297. *Samorząd rodzi się w bólach...*, „Oławski Przegląd Kupiecki” 1990, nr 6.

1988

298. *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 922, „Prawo” 1988, t. CLIII, s. 91-100.

1986

299. *Tendencje badawczo-rozwojowe w nauce prawa administracyjnego z perspektywy 40-lecia Polski Ludowej. Konferencja naukowa – Karpacz, 1985, „Organizacja, Metody, Technika” 1986, nr 30, s. 43-46.*
300. J. Korczak, *W odpowiedzi na polemikę prof. Zb. Martyniaka*, „Przegląd Organizacji” 1986, nr 5, s. 17-18.

1985

301. J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Wrocław 1985 (niepublikowana praca doktorska).
302. *Wokół pojęcia aktów kierowania*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 131-139.

1984

303. *Doskonalenie kadr w świetle ustawy o pracownikach państwowych*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1984, nr 19, s. 46-47.
304. *O czynnikach kształtujących postawę funkcjonariusza państwowego w kontaktach z obywatelem*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 691, „Przegląd Prawa i Administracji” 1984, t. XIX, s. 107-119.
305. *Pojęcie urzędnika państwowego w ustawie o pracownikach urzędów państwowych*, „Organizacja, Metody, Technika” 1984, nr 10, s. 6-12.
306. *Sytuacja prawna adresata polecenia służbowego w świetle ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, „Organizacja, Metody, Technika” 1984, nr 6, s. 28-35.

1982

307. J. Korczak, U. Hojda, *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji (konferencja naukowa, Karpacz 1981)*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 7, s. 134-135.

Publikacje redakcyjne

308. J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023, ss. 125.
309. R. Kusiak-Winter, J. Korczak (red.), *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, Wrocław 2021, ss. 206.
310. J. Korczak (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, Wrocław 2021, ss. 89.

311. J. Korczak (red.), *Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, Wrocław 2021, ss. 508.
312. J. Korczak, T. Kocowski, P. Lisowski (współred. tomu), *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, *Niepomijalność administracji publicznej*, ss. 352.
313. J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, ss. 311.
314. J. Korczak (red. tomu), *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3888, „Prawo” 2019, t. CCCXXVII, *Sto lat polskiej administracji publicznej*, ss. 419.
315. J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław, 2019, ss. 614.
316. J. Korczak, (red.), *Smart Administrations*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2019, vol. 9, No 2, ss. 131.
317. J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, ss. 547.
318. J. Korczak (red. tomu), *XX lat Wrocławia – miasta na prawach powiatu. III Wydziałowa Konferencja Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Studencki Piknik Samorządowy, Wrocław 26 maja 2018 r.*, „Miasto. Pamięć i Przyszłość. Wrocławski Rocznik Samorządowy” 2018, t. 3, nr 2, ss. 212.
319. J. Korczak, P. Lisowski, E. Pierzchała (red.), „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16/1(1), ss. 174.
320. J. Korczak, P. Lisowski, E. Pierzchała (red.), „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16/1(2), ss. 200.
321. J. Korczak, P. Lisowski, E. Pierzchała (red.), „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16/1(3), ss. 198.
322. J. Korczak, P. Lisowski, E. Pierzchała (red.), „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16/1(4), ss. 215.
323. J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018, ss. 478.
324. J. Korczak, A. Łysoń, R. Nowakowski, G. Strauchold (red.), *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, Wrocław 2018, ss. 339.
325. J. Korczak (red. tomu), *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, *Otoczenie administracji publicznej*, ss. 220.

326. J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, ss. 572.
327. J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.*, Wrocław 2013, ss. 417.
328. J. Korczak, (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej. I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2010, ss. 445.
329. J. Korczak (red.), *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu”: z udziałem Przewodniczących Rad Miast Wojewódzkich, przedstawicieli Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Wrocław, 14-15 września 2008 r.*, Wrocław 2009, ss. 96.
330. J. Korczak (red.), *10 lat miast na prawach powiatu. Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu” – Wrocław, 14-15 września 2008 r.*, Biuro Rady Miejskiej Wrocławia, Wrocław 2009, ss. 96.
331. J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2005, ss. 183.

Recenzje i sprawozdania

332. J. Korczak, E. Czapiewski, R. Nowakowski (red.), *Wołów. Historia miasta*, [recenzja], „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 2020, R. LXXV, nr 4, s. 170-182.
333. J. Korczak, *Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015. Praca zbiorowa E. Czapiewskiego, A. Łosia, R. Nowakowskiego*, ss. 362, Wrocław 2016, [recenzja], „Miasto. Pamięć i Przyszłość” 2017, nr 2, s. 157-164.
334. J. Korczak, *Günter Seele, Der Kreis aus europäischer Sicht. Powiat z perspektywy europejskiej*, [Kolonia, 1992]: [recenzja], „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1-2, s. 149-152.
335. *Sprawozdanie z Konferencji Naukowej. Zmiany w prawie o drogach publicznych „Vekehrswegerecht im Wandel”. Speyer 25-27 października 1993 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1/2, s. 144-148.
336. J. Korczak, *Teresa Górzyńska, Stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Zagadnienia prawne [Les postes de direction dans l’administration d’Etat]*, Wrocław 1985: [recenzja], „Droit Polonais Contemporain” 1989, s. 104-107.

337. J. Korczak, *Teresa Górczyńska, Stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Zagadnienia prawne*, Wrocław 1985: [recenzja], *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 1093, „Przegląd Prawa i Administracji” 1990, t. XXVI, s. 248-252.
338. *Sprawozdanie z Konferencji Naukowej. Tendencje badawczo-rozwojowe w nauce prawa administracyjnego z perspektywy 40-lecia Polski Ludowej. Karpacz 19-21 IX 1985 r.*, „Organizacja, Metody, Technika” 1986, nr 3, s. 43-46.
339. J. Korczak, M. Brzeski, *Sprawozdanie z Konferencji Naukowej. Aktualne kierunki rozwoju prawa administracyjnego w Polsce i NRD. Warszawa 13-15 X 1985 r.*, „Organizacja, Metody, Technika” 1986, nr 3, s. 43-46.
340. J. Korczak, *T. Łukosz: Elementy prawa dla ekonomistów i inżynierów*, Wrocław 1985: [recenzja], „Dokształcanie Kadr Kierowniczych” 1986, nr 4, s. 59-61.
341. J. Korczak, *Nowy podręcznik teorii organizacji: K. Zimniewicz, Nauka o organizacji i zarządzaniu*. Warszawa-Poznań 1984 [recenzja], „Przegląd Organizacji” 1985, nr 8, s. 45-47.
342. J. Korczak, *J. Służewski, Wojewoda w systemie administracji państwowej. Warszawa 1981* [recenzja], *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 713, „Przegląd Prawa i Administracji” 1985, t. XX, s. 250-254.
343. J. Korczak, *Olivet Peter. Die Organisation der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland: Aufbau und Arbeitsweise der zentralen Organisationsstellen in der öffentl. Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1978* [recenzja], „Organizacja, Metody, Technika” 1979, nr 3, s. 47-48.

oprac. dr hab. Renata Raszevska-Skałicka, dr Małgorzata Giełda

Wykaz wybranych aktywności i osiągnięć zawodowych Jubilata

1. Wybrane doświadczenie organizacyjne w zakresie pełnionych funkcji w Uniwersytecie Wrocławskim

- 1986-1987** – członek Senackiej Komisji ds. Rozwoju UWr
- 2000-2004** – członek Komisji Statutowej Senatu UWr
- od 2011** – Kierownik Studiów Podyplomowych Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii UWr
- od 2013** – członek Wydziałowego Zespołu ds. Oceny Jakości
- 2013-2015** – członek zespołu ds. opracowania programu studiów II stopnia na kierunku Administracja powołanego przez Dyrektora INA
- od 2016** – Pełnomocnik Rektora UWr ds. Ochrony Informacji Niejawnej
- od 2017** – Redaktor naczelny czasopisma „Prawo” w serii Acta Universitatis Wratislaviensis
- 2018-2019** – Przewodniczący Zespołu ds. Przygotowania Projektu Statutu UWr
- 2019-2020** – członek Rady Uniwersytetu Wrocławskiego

2. Wybrane doświadczenie organizacyjne w zakresie pełnionych funkcji w administracji publicznej

- 2013-2015** – Przewodniczący Rady Nadzorczej „Sanatoria Dolnośląskie” Sp. z o.o.
- 2015-2018** – Wiceprzewodniczący Rady Nadzorczej Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA
- 2018-2019** – Przewodniczący Rady Nadzorczej Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA
- od 2022** – Wiceprzewodniczący Rady Nadzorczej Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kunicach

3. Wybrane doświadczenia badawcze i eksperckie

- 1983-1996** – współpraca z Wojewódzkimi Ośrodkami Szkolenia Kadr Administracji Państwowej w zakresie szkolenia urzędników państwowych w ramach aplikacji administracyjnych
- I-IV 1990** – udział w zespole eksperckim Nadzwyczajnej Komisji Sejmu ds. Samorządu Terytorialnego
- 1990-1998** – współpraca z Biurem Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu (zasięg ogólnopolski) w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych (ok. 80 opinii i ekspertyz)
- 1990-2010** – współpraca z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej (Opolskie Centrum Demokracji Lokalnej, Dolnośląskie Centrum Szkolenia Samorządowego, Centrum Szkolenia Samorządowego w Jeleniej Górze) – przeprowadzenie ponad 500 szkoleń dla samorządów lokalnych i regionalnych
- 1992-1993** – Komisja ds. Samorządu Terytorialnego Sejmu (w ramach zespołu prof. M. Kuleszy) – opracowanie projektu ustawy o powiatach
- 1993** – udział w zespole eksperckim Urzędu Rady Ministrów – opracowującym założenia „programu pilotażowego” dla przyszłych powiatów „grodzkich”
- X-XI 1996** – udział w Zespole ds. Projektu PI-13 „Podstawy prawne projektowanego województwa (dużego województwa samorządowo-rządowego)”
- 1996-2010** – doradca Rady Miejskiej Wrocławia
- 1999-2006** – współpraca z Biurem Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego (zasięg ogólnopolski) w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych (ok. 70 opinii i ekspertyz)
- 2000-2005** – współpraca z Międzywojewódzkim Centrum Szkolenia Administracji Publicznej i Obrony Cywilnej we Wrocławiu w zakresie szkolenia pracowników służby cywilnej w ramach służby przygotowawczej
- 2000-2008** – współpraca z Regionalnym Ośrodkiem Kadr Kierowniczych we Wrocławiu w zakresie szkolenia pracowników służby cywilnej w ramach służby przygotowawczej
- 2006-2007** – Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu – opracowanie projektu Statutu AWF we Wrocławiu z procedurą przyjęcia przez Senat i zatwierdzenia przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

- 2006-2018** – współpraca z Wydawnictwem „Nowe Zeszyty Samorządowe” w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych (ok. 20 opinii i ekspertyz)
- 2006-2023** – doradca Sejmiku Województwa Dolnośląskiego
- 2007-2013** – wykładowca w ramach aplikacji radców prawnych prowadzonych przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu w zakresie przedmiotów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego
- I-IX 2008** – kierowanie zespołem badawczym do opracowania raportu *Kompleksowa koncepcja zmian kompetencji administracji publicznej w celu przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej – obszar finanse publiczne, majątek skarbu państwa, zarządzanie kryzysowe, nadzór nad działalnością samorządów terytorialnych, administracji rządowej i zespólonej, usług administracyjnych* w ramach projektu systemowego „Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej” w ramach Działania 5.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 na zamówienie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – czerwiec 2008. Wynik prac zespołu to projekty ustaw przyjętych przez Sejm: ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206); ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753)
- 2020-2021** – kierowanie zespołem badawczym do opracowania *Rekomendacji do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej* w ramach prac nad przygotowaniem projektu Strategii Energetycznej Dolnego Śląska, która została przyjęta przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego w uchwale nr 5662/VI/22 z dnia 19 lipca 2022 r.
- 2020-2021** – opracowanie autorskiego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego i statutu związku
- 8-9.05.2022 r.** – udział ekspercki w obradach Samorządowego Okrągłego Stołu „Samorząd – Rząd – Organizacje pozarządowe – Ukraina – Biznes – Nauka” oraz przygotowanie projektów zmian legislacyjnych, a także udział w opracowaniu *Białej Księgi – Wyzwania systemowego wsparcia uchodźców na poziomie lokalnym i krajowym*, Wrocław 8-9 maja 2022 r.

- autorstwo ponad 500 opinii i ekspertyz na zamówienie organów jednostek samorządu terytorialnego, organów administracji rządowej, organów ochrony prawnej, podmiotów gospodarczych, szkół wyższych, organizacji pozarządowych
- autorstwo projektów aktów prawa miejscowego, w tym statutów (nadal obowiązujących) miasta Wrocławia, Opola, Oławy, miasta i gminy Jelcza-Laskowic, Strzelina, Województwa Dolnośląskiego i wielu innych

4. Uniwersytecki suplement

Pełnienie funkcji promotora ponad 300 studentów, którzy przygotowali prace licencjackie i magisterskie, często z wykorzystaniem badań nad funkcjonowaniem dolnośląskich jednostek samorządu terytorialnego. Wiele z prac zostało nagrodzonych i wyróżnionych w konkursach. Co zaś szczególnie warto podkreślić, Jubilat wypromował dwoje doktorów.

Listy gratulacyjne



Uniwersytet
Wrocławski | Rektor

Pan
Profesor Jerzy Korczak
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Szanowny Panie Profesorze,

wiem jak trudno będzie zawrzeć w tym krótkim liście wyrazy uznania dla Pana Profesora za poświęcone Uniwersytetowi Wrocławskiemu serce, intelekt i przede wszystkim czas.

Zacznę trochę filozoficznie, choć przede wszystkim jestem fizykiem.

Według Galileusza i Newtona istnieje jeden, uniwersalny i wszechobejmujący czas, który płynie w jednostajnym tempie i nic nie wywiera na niego wpływu. Jest więc absolutny i obiektywnie jednakowy w całym wszechświecie.

Leibniz sprzeciwiał się tej teorii twierdząc, że czas jest porządkiem następstwa zdarzeń zachodzących w świecie.

Einstein udowodnił z kolei, że upływ czasu zależy od prędkości układu odniesienia, w którym się go mierzy. W życiu codziennym różnice te są jednak niemierzalne.

Tymczasem w życiu, podobnie jak w muzyce, (skądinąd wiem, że jest Pan Profesor gorącym jej miłośnikiem) – to tempo i rytm są kluczowymi elementami, wpływającymi na nasze poczucie czasu. Muzyka bowiem nie tylko dostarcza przyjemności, ale również odgrywa ważną rolę w postrzeganiu przez nas czasu.

I chociaż wydaje nam się, że z wiekiem czas płynie szybciej, na szczęście są też mierzalne elementy, dzięki którym możemy – jako naukowcy – czas ocenić, i zastanowić się, czy dobrze go dla naszej Alma Mater pożytkujemy.

Dlaczego o tym mówię? Ponieważ my, naukowcy UWr, potrafimy „zmierzyć” nasz czas poświęcony Uniwersytetowi.

Mierzalny jest chociażby dorobkiem publikacyjnym. Pański – to ponad 300 pozycji obejmujących szerokie spektrum spraw z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Także ponad 300 studentów właśnie na Pańskich seminariach przygotowało i obroniło prace licencjackie oraz magisterskie.

Należy Pan do ścisłego grona osobistości, które kształtowały samorząd terytorialny. Chyba nikt tak jak Pan nie zdaje sobie sprawy z tego czym jest i jaką wagę dla nas obywateli odgrywa „mała ojczyzna”.

Jako ekspert od samorządu terytorialnego, stworzył Pan ponad pół tysiąca opinii i ekspertyz na zamówienie najróżniejszych organów jednostek samorządu terytorialnego, organów administracji rządowej, organów ochrony prawnej, podmiotów gospodarczych, szkół wyższych, organizacji pozarządowych. Jest Pan

autorem projektów aktów prawa miejscowego, w tym statutów (w wielu przypadkach nadal obowiązujących) miast takich jak: Wrocław, Opole, Oława, Jelcz-Laskowice, Strzelin, czy nawet Województwa Dolnośląskiego.

Udowodnił Pan, że talent połączony z dążeniem do nieustannego rozwoju, z pasją działania i nieustraszoną pracą są jednymi z największych wartości ludzi nauki.

Służę nam Pan, Panie Profesorze nieustannie swoim autorytetem i wiedzą. A Pańskie zaangażowanie w praktyczny proces powstawania polskiego prawodawstwa i funkcjonowania administracji publicznej budzi niekłamany podziw.

Za swój wkład w ten wielowarstwowy proces został Pan uhonorowany Srebrną Odznaką Honorową „Zasłużony dla Wrocławia” oraz Honorową Złotą Odznaką „Zasłużony dla Województwa Dolnośląskiego”.

Uczestniczy Pan również aktywnie w funkcjonowaniu naszej Alma Mater. Wspomnę tylko, że w latach 2018-2020 był Pan członkiem pierwszej Rady Uniwersytetu Wrocławskiego. Na uwagę zasługuje też pełnienie funkcji przewodniczącego Zespołu ds. przygotowania projektu Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego (przyjętego przez Senat w maju 2019 r.) oraz funkcji Pełnomocnika Rektora UWr ds. ochrony informacji niejawnych.

W związku z jubileuszem 70-lecia urodzin pragnę złożyć Panu Profesorowi serdeczne gratulacje, wyrazy szacunku i życzenia wszelkiej pomyślności.

W imieniu swoim oraz całej społeczności akademickiej pragnę wyrazić głębokie uznanie i wdzięczności za zasługi Pana Profesora na rzecz rozwoju nauk prawnych, jak również wyrazić uznanie dla wielkiej pracy, wykonanej przez Pana na rzecz rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Jednak najgłębiej chylę czoła przed ogromem prac wykonanych na rzecz naszego Uniwersytetu.

Proszę przyjąć najserdeczniejsze życzenia zdrowia i dalszych lat życia w poczuciu zasłużonej satysfakcji.

Łączę wyrazy szacunku

R. Olkiewicz

prof. dr hab. Robert Olkiewicz
Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego

Szanowny Pan
Dr hab. Jerzy Korczak, prof. UWr

Wielce Szanowny Panie Profesorze,

W imieniu własnym oraz całej społeczności Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, proszę przyjąć podziękowania za wieloletnią, zaangażowaną pracę na polach badawczym, kształcenia i organizacyjnym, przynoszącą chlubę Wydziałowi i naszej Alma Mater. Pragniemy wyrazić ogromną wdzięczność za wieloletni, nieoceniony wkład pracy Pana Profesora w rozwój badań naukowych, młodej kadry naukowej oraz kształcenie wielu pokoleń absolwentów. Dziękujemy za mądrość, wiedzę i życzliwość.

Chcielibyśmy życzyć przede wszystkim: wszelkiej pomyślności, zadowolenia i satysfakcji z podejmowanych decyzji, dalszych twórczych inicjatyw, zdobywania nowych pięknych wspomnień, w tym poprzez cudowne podróże, zdrowia, dzięki któremu będzie to możliwe do zrealizowania, zachowania cudownych i prawdziwych przyjaźni.

Dum vivimus, vivamus!

Wyrażając nadzieję na utrzymywanie więzi, które są dla nas nieocenione,

Z wyrazami szacunku

Dziekan



dr hab. Jacek Przygodzki, prof. UWr



Prof. Jerzy Korczak

Drogi Jurku,

Oderwany jestem od świata, ale doszły do mnie określone informacje, że szykuje się Wielka Księga na Twoje urodziny.

Zdaję sobie sprawę, że będzie to twór nadzwyczajny, który z pewnością sprawi środowisku administratywistów dużo zadowolenia i radości.

Męczą mnie różne choroby, zabiegi i różne pobyty w szpitalu. Zdaję sobie sprawę, że nie będę mógł być choćby skromnym współautorem szykowanej Księgi.

Podziwiam Twoją wielką aktywność i sympatię, którą tak zasłużenie cieszysz się w środowisku. Czasem sięgam z wielką przyjemnością do Twojej wypowiedzi (na Post Linden) związanej z moim 92-leciem.

Podziwiam Twoją wielką życzliwość i pomoc dla innych oraz wielkie zdolności organizacyjne.

Przesyłam Ci bardzo dużo serdecznych życzeń oraz ukłony dla Pani Anny. Często myślami jestem przy Tobie.

Janek Szreniawski



LIST GRATULACYJNY

DLA PANA PROFESORA

JERZEGO KORCZAKA

Szanowny Panie Profesorze,

jest mi niezmiernie miło złożyć Panu życzenia w dniu jubileuszu 70. urodzin. Proszę przyjąć wyrazy szacunku i wdzięczności za naszą wieloletnią, owocną i tak istotną dla regionu współpracę na szczeblu samorządu województwa. Życzę dobrego zdrowia i dużo sił w realizowaniu pragnień, marzeń i wyznaczonych sobie celów. Niechaj fortuna nadal Panu sprzyja i obdarowuje sukcesami, radościami, życzliwością ludzi i miłością najbliższych.

W imieniu Radnych Województwa Dolnośląskiego proszę przyjąć najszczerze podziękowania za Pana wieloletnią, opartą o najwyższe standardy pracę, owocującą sprawnym funkcjonowaniem dolnośląskich jednostek samorządu terytorialnego. Pana rozległa wiedza doświadczonego reformatora tej sfery życia publicznego pozwoliła na wdrożenie wielu rozwiązań funkcjonujących do dnia dzisiejszego w strukturach samorządowych Dolnego Śląska. Wszyscy życzymy Panu zdrowia, pogody ducha, dalszych sukcesów oraz niesłabnącego entuzjazmu w pracy i w życiu prywatnym.

Z wyrazami szacunku
Jerzy Pokój

Przewodniczący Sejmiku
Województwa Dolnośląskiego

Wrocław, 29 kwietnia 2024 roku



Prezydent Wrocławia

Wrocław, 20 marca 2024 r.

Pan

prof. Jerzy Korczak

Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych,
Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Szanowny Panie Profesorze,

z okazji wspiańej 70. rocznicy urodzin, połączonej z wydaniem i wręczeniem Księgi Jubileuszowej, w uznaniu dorobku naukowego oraz działalności publicznej, proszę przyjąć najserdeczniejsze gratulacje, podziękowania oraz życzenia zdrowia, pogody ducha i wszelkiej pomyślności.

Tegoroczne uroczystości jubileuszowe są szczególną okazją, by docenić Pański dorobek w kształtowaniu akademickiego oblicza Wrocławia i Dolnego Śląska. Wyznaczone przez Pana najwyższe standardy pracy naukowo-dydaktycznej stały się bowiem wzorem dla kolejnych pokoleń studentów i prawników. Pragnę również podziękować za życzliwość i zaangażowanie Pana Profesora w codzienne życie Wrocławia.

Jestem przekonany, że świętowanie Pańskiego jubileuszu zacieśni więzi polskiego środowiska administratywistów i na długo pozostanie w pamięci wszystkich uczestników uroczystości.

Łączę wyrazy głębokiego szacunku i poważania,



Jacek Sutryk



Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Poznań, dnia 15 kwietnia 2024 r.

Prof. UW r. dr hab. Jerzy Korczak

Kanowuy Pami Profesorze !

Z okazji zakończenia Pana imponującej kariery zawodowej i przejścia na zasłużoną emeryturę, pragniemy złożyć Panu serdeczne gratulacje i wyrazy najwyższego uznania.

Przez wiele lat swojej działalności naukowej i dydaktycznej Pan Profesor wniósł ogromny wkład w rozwój polskiej nauki o administracji, a w szczególności w dziedzinie prawa samorządowego. Pana liczne publikacje, monografie i artykuły naukowe stanowią nieocenione źródło wiedzy i inspiracji dla badaczy, studentów i praktyków samorządu terytorialnego.

Szczególne wyrazy uznania pragniemy złożyć za Pana zaangażowanie w tworzenie istotnych dla nas wszystkich ustaw samorządowych. Pana wiedza, doświadczenie i mądrość miały kluczowy wpływ na kształt polskiego systemu samorządowego, a wypracowane przez Pana rozwiązania prawne służą nam wszystkim do dzisiaj.

Oprócz imponujących osiągnięć naukowych, Pan Profesor jest również znany ze swojego zaangażowania w kształcenie młodych pokoleń. Pod Pana opieką wielu studentów zdobyło cenną wiedzę i umiejętności, które z powodzeniem wykorzystują w swojej dalszej karierze.

Dziękujemy Panu Profesorowi za wieloletnią służbę Polsce i za ogromny wkład w budowanie demokratycznego państwa prawa.

Z okazji przejścia na emeryturę, życzymy Panu Profesorowi dużo zdrowia, dalszych sukcesów w życiu osobistym oraz czasu na realizację swoich pasji. Niech ten nowy etap życia będzie dla Pana źródłem radości i satysfakcji.

Z wyrazami szacunku i posłuszeństwa

Krzysztof Iwaniuk

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Wrocław, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Pan

Prof. UW r dr hab. Jerzy Korczak

Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych
Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Szanowny Panie Profesorze!

W imieniu członków Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego „UNIWERSYTECKA”, składam Tobie, Szanowny Jubilacie, z okazji 70-lecia urodzin, najserdeczniejsze życzenia wszelkiej pomyślności, przede wszystkim zdrowia i dalszej aktywności na polu naukowym i organizacyjnym.

Szanowny Jubilacie!

Należy Pan Profesor bez wątpienia do grona wybitnych, jeśli nie najwybitniejszych, przedstawicieli nauki administracji i ustrojowego prawa administracyjnego w naszym Kraju, specjalizującego się w problematyce samorządu terytorialnego. Jest Pan znany jako autor, współautor i redaktor licznych publikacji naukowych (artykułów, monografii, prac zbiorowych). Jest Pan uznanym, wychowawcą wielu pokoleń studentów (tak stacjonarnych, jak i zaocznych), opiekunem studenckiego ruchu naukowego oraz promotorem i recenzentem wielu prac licencjackich i magisterskich, prac doktorskich i recenzentem rozpraw habilitacyjnych, członkiem komisji ds. przewodów habilitacyjnych.

Jest Pan związany z Wrocławiem, tu na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego ukończył Pan studia, a całą swoją karierę zawodową związał z Zakładem Nauki Administracji (obecnie Zakład Ustroju Administracji Publicznej) Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Pana profil naukowo-badawczy i dydaktyczny wykształcił się przede wszystkim pod wpływem i opieką naukową ś.p. Profesora Tadeusza Kuty oraz Profesorów Adama Błasia i Jana Jeżewskiego.

Cieszy się Pan wysokim autorytetem w środowisku naukowym oraz wśród studentów. Powszechnie znane i cenione są Pana sumienność, rzetelność i dociekliwość badawcza oraz życzliwość, ale i stanowczość, wobec studentów, współpracowników i podwładnych w sprawowaniu funkcji dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych i kierownika Zakładu Ustroju Administracji Publicznej.

Życzymy Panu Profesorowi dalszych sukcesów, zarówno w pracy naukowej, jak i społecznej, a także powodzenia w życiu osobistym. Liczymy także na dalszą owocną współpracę z Naszym Stowarzyszeniem.

Z wyrazami szacunku
Prezes Stowarzyszenia
Jerzy Chrobak

CZĘŚĆ PIERWSZA

Wybrane zagadnienia ogólne

ROZDZIAŁ 1

Administracyjne uniwersum – ujęcie systemowe

Administracja publiczna wobec procesów zmian w XIX i XXI w.

Wprowadzenie

Tytuł książki jubileuszowej prof. Jerzego Korczaka *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku* przywołuje na pamięć głośny tekst Woodrowa Wilsona *The Study of Administration* z 1887 r., poświęcony administracji publicznej i państwu administracyjnemu w USA wobec procesów zmian w XIX w.¹ Ta przełomowa praca z rewolucyjną argumentacją na rzecz zawodowej scentralizowanej administracji w USA i nowatorską dystynkcją pomiędzy polityką a administracją stała się w Stanach Zjednoczonych podstawą badań administracji publicznej i przyniosła jej autorowi tytuł ojca nauki administracji – the Father of Public Administration². W sytuacji stałego rozrostu coraz bardziej złożonych zadań, wobec których stoi każde rozwijające się społeczeństwo, sformułowane w pracy W. Wilsona fundamentalne zasady administracji publicznej, w tym zasada sprawności (*efficiency*) są dzisiaj tak samo ważne, jak 140 lat temu. Stojąca wobec coraz to nowych zadań administracja publiczna w XXI w. potrzebuje, tak jak administracja w XIX w., wsparcia ze strony nauki administracji. Studium W. Wilsona zasługuje, aby do niego powrócić, w tym z odniesieniami do wybranych ustaleń współczesnej polskiej nauki administracji, a to z racji szerokiej aktualności ocen i propozycji autora oraz renesansu kluczowej dla jego teorii dystynkcji polityka–administracja.

Dodatkowym argumentem na rzecz bliższego przyjrzenia się studium W. Wilsona o polityce, administracji i nauce administracji jest nowe usytuowanie nauki administracji w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych w Polsce inspirowane powierzchownym rozumieniem zachodniego sposobu pojmowania nauki administracji³. To nowe usytuowanie przyniosło oddzielenie nauki

* Prof. dr hab. Jerzy Supernat, emerytowany profesor nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-4590-0980.

¹ W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, no. 2, s. 197 i n.

² W Europie za twórcę nauki administracji uważany jest zgodnie Lorenz von Stein.

³ Na temat pojmowania nauki administracji w Europie zob. E. Ongaro *et al.*, *Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends*, [w:] E. Ongaro, S. van

administracji od prawa i umieszczenie jej obok nauk politycznych w dyscyplinie naukowej: nauki o polityce i administracji⁴. W Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego nowa klasyfikacja dziedzin i dyscyplin naukowych przyniosła nomenklaturową zmianę nazwy Zakładu Nauki Administracji na Zakład Ustroju Administracji Publicznej. Rezygnacja z nazwy Zakład Nauki Administracji przeszła właściwie bez echa, a przecież zdawała się być niewyobrażalna w ośrodku znanym szeroko jako wrocławska Szkoła Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego⁵, w którym powstała przełomowa dla kontynentalnego prawniczego ujmowania nauki administracji praca Franciszka Longchamps *Założenia nauki administracji*⁶, oferującym zainteresowanym studia z zakresu administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii, a studentom podręcznik *Nauka administracji* pod red. Jana Bocia⁷. Pojawia się też obawa, że ewentualna eskalacja rezygnacji z zakładów nauki administracji na wydziałach prawa i administracji może być potraktowana jako argument za przekształceniem wydziałów prawa i administracji w wydziały prawa⁸. W tych okolicznościach szczególne znaczenie dla istnienia nauki administracji i zakładów nauki administracji ma inicjatywa organizowania ogólnopolskich zjazdów katedr, zakładów i zespołów nauki administracji. Pierwszy taki zjazd został zorganizowany przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu w dniach 17-19 września 2023 r. Jubilat

Thiel (red.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, vol. 1, London 2018, s. 11 i n.

⁴ Zob. załącznik do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. poz. 1818.

⁵ Założycielami wrocławskiej Szkoły Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego byli profesorowie Tadeusz Bigo i Franciszek Longchamps.

⁶ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.

⁷ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013.

⁸ Tu należy zauważyć, że po wprowadzeniu nowej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych inne ośrodki uniwersyteckie nie widziały potrzeby rezygnacji z zakładów nauki administracji i nadal mają je w swoich akademickich strukturach. Jest to stanowisko zrozumiałe i w pełni zasadne, jako że nauka administracji może być administracyjnie powiązana z wieloma dyscyplinami naukowymi, w tym zwłaszcza z prawem (tak pod wpływem niemieckiej prawniczej perspektywy było w Polsce do roku 2018), z naukami o polityce (tak jest obecnie) i naukami o zarządzaniu (tak może być w przyszłości, a *de facto* jest już teraz jeżeli popatrzymy na zainteresowanie i dorobek nauk o zarządzaniu zarządzaniem publicznym: „starym” zarządzaniem publicznym, nowym zarządzaniem publicznym, *new public governance* i zarządzaniem humanistycznym), ale nie oznacza to jej zawłaszczenia przez te ogólniejsze czy macierzyste dyscypliny naukowe. Adeptci administracji publicznej mogą „migrować” i studiować administrację publiczną i naukę administracji odpowiednio do swoich preferencji na wydziałach prawa i administracji (naukę administracji normatywnie zdominowaną przez prawo publiczne), na wydziałach nauk politycznych i na wydziałach zarządzania.

prof. J. Korczak był członkiem Komitetu Naukowego Zjazdu, który został poświęcony, tak jak dzieło prof. F. Longchamps'a z 1949 r., założeniom nauki administracji. 1887, 1949 i 2023 r. zapisały się zatem na stałe w historii nauki administracji.

1. Administracja

Na początku swego traktatu W. Wilson wyjaśnia pojęcie administracji. Dla autora „administracja jest najbardziej oczywistą częścią rządu; jest to rząd w działaniu; jest to wykonawcza, operatywna, najbardziej widoczna część rządu, i jest oczywiście tak stara jak sam rząd”⁹. W tych okolicznościach można zatem było oczekiwać, zauważa Wilson, że „rząd w działaniu” przyciągnie uwagę przedstawicieli nauk politycznych (*writers of politics*) i stanie się bardzo wczesnym przedmiotem badań w historii nauki (*history of systematic thought*)¹⁰. Tak się jednak nie stało i do wieku XIX nikt nie pisał systematycznie o administracji w ramach wyodrębnionej dyscypliny naukowej. Przedstawiciele nauk politycznych zajmowali się bez wyjątku jedynie ustrojem rządu (*the constitution of government*), naturą państwa, istotą i źródłem suwerenności, władzą i prerogatywami, sensem istnienia rządu, wynikającym z natury i celów człowieka. Fundamentalnym pytaniem było dla nich to, do kogo należy stanowienie prawa i jakie ono będzie. Pytanie o to, jak prawo powinno być wykonywane w sposób oświecony, słuszny, szybki i bez tarć, było odkładane na bok, jako szczegół praktyczny (*practical detail*), którym mogli zająć się urzędnicy po ustaleniu zasad ustrojowych¹¹.

Sytuacja z czasem się zmieniła, jako że w wieku XIX funkcje rządowe zaczęły się w szybkim tempie mnożyć (*administration is everywhere putting its hands to new undertaking*), a jednocześnie stały się tak złożone i trudne, że problematyka rządu w działaniu okazała się pilniejsza i trudniejsza od problematyki zasad konstytucyjnych, która to notabene nadal nie została zamknięta i wymaga dalszych badań¹². W tym właśnie W. Wilson widzi powód tego, że zadania

⁹ W. Wilson, *op. cit.*, s. 198. Wszystkie tłumaczenia z jęz. angielskiego autorstwa J. Supernata.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, s. 198-199.

¹² W. Wilson zidentyfikował trzy okresy w rozwoju społecznym w Europie i USA, których kulminacją jest dojrzały rząd, który potrzebuje administracji publicznej (innymi słowy, których kulminacją jest państwo administracyjne – *administrative government implemented and approved through democracy*). Okres pierwszy charakteryzuje panowanie władcy absolutnego. W okresie drugim dochodzi do zrywu społecznego i obalenia absolutnego władcy, a następnie do przyjęcia konstytucji, aby wyeliminować władców absolutnych i kontrolę nad państwem

administracyjne muszą być starannie i systematycznie dostosowane do troskliwie wypróbowanych standardów polityki, a także tego, że wyłoniła się nauka, której wcześniej nie było: nauka administracji¹³. Dodać można, że pierwsze podręczniki i programy nauczania (*curricula*) nauki administracji w USA pojawiły się w latach 20. XX w., a ich autorami byli profesorowie nauk politycznych¹⁴.

2. Administracja a polityka

W. Wilson argumentował, że do administracji należą: wykonawcza organizacja i wykonawcze działanie (*the field of administration is a field of business*). Administracja jest odsunięta od pogoni i konfliktów polityki, a nawet od ustaleń badań konstytucyjnych, które są dyskusyjne. Jeżeli administracja jest częścią życia politycznego to tylko tak, jak metody rachunkowości są częścią życia społecznego, tylko tak, jak maszyna jest częścią wytwarzanego produktu. Ale jednocześnie administracja znacznie wykracza poza nudny poziom szczegółu technicznego, a to dzięki temu, że przez swoje ogólniejsze zasady jest bezpośrednio powiązana z trwałymi maksymami mądrości politycznej, stałymi prawdami postępu politycznego¹⁵.

Wyjaśniając dokładniej dystynkcję między administracją a polityką, W. Wilson pisze, że administracja leży poza właściwą sferą polityki, że kwestie administracyjne nie są kwestiami politycznymi, że wprowadzając polityka wyznacza zadania dla administracji, to jednak nie powinna być obciążona biurowością swoich urzędów¹⁶. Dystynkcja między administracją a polityką stała się zdaniem W. Wilsona już oczywista, ale jednocześnie jest tak ważna dla jego rozumienia administracji i nauki administracji, że na poparcie swojego poglądu autor cytuje stanowisko wybitnego uczonego niemieckiego Johanna Kaspara Bluntschliego (1808-1881): „Polityka jest działalnością państwa w sprawach wielkich i ogólnych”.

przekazać ponownie społeczeństwu. W tym okresie ważniejsze kwestie konstytucyjne spychają kwestie sprawnej administracji na drugi plan. W etapie trzecim suwerenne rządy ludzi muszą stawić czoło potrzebie posiadania administracji dla swojej nowej konstytucji, *ibidem*, s. 204. Studium W. Wilsona było odpowiedzią na potrzeby etapu trzeciego, który notabene trwa do dziś i co czyni analizę tego autora nadal aktualną.

¹³ *Ibidem*, s. 200.

¹⁴ Autorem pierwszego podręcznika nauki administracji w USA był L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York 1926. W pierwszym zdaniu autor napisał, że podstawą jego pracy nie jest prawo, lecz zarządzanie. W tym ujęciu poprzednikiem nauki administracji był ruch naukowego zarządzania (*Scientific Management movement*), którego ojciec F.W. Taylor dążył do rozwoju prawdziwej nauki i opracowania uniwersalnych zasad zarządzania.

¹⁵ W. Wilson, *op. cit.*, s. 210.

¹⁶ *Ibidem*.

nych, podczas gdy administracja jest działalnością państwa w sprawach indywidualnych i małych. Polityka jest zatem domeną mężów stanu, podczas gdy administracja należy do fachowych urzędników. Polityka nic nie osiągnie bez pomocy administracji, ale z tego nie wynika, że administracja jest polityką¹⁷.

W. Wilson był świadomy, że w praktyce funkcjonowania rządu nie jest łatwe przeprowadzenie linii demarkacyjnej oddzielającej funkcje administracyjne od funkcji nieadministracyjnych. Wymaga to bowiem bliższej analizy czynności realizowanych w różnych jednostkach organizacyjnych przez doświadczonych badaczy, jako że „ogrom administrowania dokonuje się dla otoczenia *incognito*, będąc mylonym jednym razem z politycznym «zarządzaniem», a innym razem z konstytucyjnymi zasadami”¹⁸. Pomimo tego autor widzi możliwość uniknięcia nieporozumień i odróżnienia dziedziny prawa konstytucyjnego od dziedziny funkcji administracyjnych, proponując w tym celu konkretne prawnicze kryterium: „Administracja publiczna jest szczegółowym i systematycznym wykonaniem prawa publicznego. Każde poszczególne stosowanie prawa ogólnego jest aktem administracji. [...] Ogólne plany działania rządu nie są administracją, ale ich szczegółowe wykonanie już tak”¹⁹.

¹⁷ *Ibidem*, s. 210-211. Paradygmat administracji publicznej w postaci dychotomii polityka–administracja spotkał się z krytyką. Podnoszono, że ten elegancki paradygmat pozostaje w sprzeczności z rzeczywistością. Wskazywali na to H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York 1947; D. Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948 oraz P.H. Appleby, *Policy and Administration*, Alabama 1949. W szczególności D. Waldo przedstawił mocną argumentację, że administracja jest silną formą polityki i że każda próba oddzielenia administracji od polityki jest skazana na niepowodzenie. W konsekwencji twierdzono, tak jak uczynił J.M. Gaus w 1950 r., że teoria administracji publicznej jest także teorią polityki, *idem*, *Trends in the theory of public administration*, „Public Administration Review” 1950, no. 3, s. 161. Z nowszych prac zob. R.P. Shepherd, Ch. Stoney, L. Turnbull, *The Changing Roles of Politicians and Public Servants*, [w:] T.R. Klassen, D. Cepiku, T.J. Lah (red.), *The Routledge Handbook of Global Policy and Administration*, London 2017, s. 271 i n. Stwierdzenie braku dychotomii polityka–administracja nie może prowadzić do wniosku, że polityka i administracja są mniej więcej tym samym. Przed takim założeniem badania administracji publicznej przestrzegają H.G. Frederickson, K.B. Smith, Ch.W. Larimer, M.J. Licari, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder 2012, s. 39. Zdecydowanie wypowiada się w tej kwestii F. Longchamps, który nie zalicza ustalania naczelných zasad polityki do zjawisk administracji publicznej, *idem*, *Założenia...*, s. 85. Zob. też J. Jeżewski, *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [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. 163 i n. Nadto należy zauważyć i silnie podkreślić, że po okresie kwestionowania dychotomii polityka–administracji od lat 50. do lat 70. nastąpiła zmiana poglądów i przedmiotowa dychotomia ma się znowu dobrze i można ją znaleźć w teoriach politycznej kontroli biurokracji.

¹⁸ W. Wilson, *op. cit.*, s. 211.

¹⁹ *Ibidem*, s. 212. Notabene koncepcja administracji jako instytucji (wyłącznie) wykonującej prawo jest nieadekwatna w przypadku administracji suprapaństwowej i międzynarodowej, jako że np. w UE zadaniem unijnej administracji jest raczej stanowienie prawa niż jego wykonywanie.

Zdaniem W. Wilsona polityka ustala zadania dla administracji, ale nie jest rzeczą właściwą podporządkowanie implementacji tych zadań tym samym siłom opinii publicznej, które wyznaczają politykę. Pogląd taki czynił z W. Wilsona gorącego orędownika badania administracji tak, aby implementacja polityki mogła być oparta na stałych zasadach, a administracja funkcjonowała niezależnie od władz pochodzących z wyboru²⁰. W ten sposób W. Wilson odgradzał założycielskie zasady zgody rządzonych i podziału władz od wyłaniającej się nowej nauki administracji²¹. Optował za wykształconą biurokracją, która ma doświadczenie i gotowość przeciwstawienia się opinii publicznej, kiedy uważa to za konieczne. W przeciwieństwie do zasady równości, oznaczającej, że aspirowanie do wyższej wiedzy nie daje tytułu do rządzenia i że prawomocny rząd jest oparty na zgodzie rządzonych, W. Wilson argumentuje, że wiedza i doświadczenie dają tytuł do rządzenia (administrowania)²².

Wiara W. Wilsona w rządy ekspertów idzie w parze z głębokim brakiem zaufania do republikańskiego samorządu. Jego zdaniem demokracja dała władzę zbiorowemu suwerenowi, który nie ma jednego dostępnego ucha, suwerenowi, który w swej masie jest samolubny, ciemny, nieśmiały, uparty i głupi²³. A pomimo tych przywar ogrom ludzi w obecnych czasach ma prawo głosu: *The bulk of mankind is rigidly unphilosophical, and nowadays the bulk of mankind votes*²⁴. Zdaniem autora nie należy jednak tracić nadziei, jako że na szczęście jest wiele osób mądrych, z których można utworzyć sprawną i ekonomiczną admi-

O Komisji Europejskiej J. Monnet mówił: *ne fait pas; fait faire*, cyt. za S. Cassese, *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. 1: *The Administrative State*, Oxford 2017, s. 78.

²⁰ Te stałe zasady nauki administracji dotyczyły głównie organizacji i zatem były zasadami teorii organizacji, zob. opracowania zamieszczone w: L. Gulick, L. Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration*, New York 1937, a zwłaszcza: L. Gulick, *Science, Values and Public Administration*, [w:] L. Gulick, L. Urwick (red.), *op. cit.*, s. 189 i n. Na istnienie uniwersalnych zasad administracji wskazywał jeszcze m.in. W.F. Willoughby, *Principles of Public Administration. With Special Reference to the National and State Governments*, Baltimore 1927.

²¹ Należy zauważyć, że zapisana w Deklaracji Niepodległości z 1776 r. zasada oparcia władzy rządu na zgodzie rządzonych – *the consent of the governed* z czasem uległa przekształceniu na zasadę woli rządzonych – *the will of governed*, z której rząd czerpie władzę.

²² Myśli W. Wilsona o emancypacji urzędników w relacji do polityki i opinii publicznej można się dzisiaj doszukiwać w pracy M. Wojtanowskiego, *Kulturowa judycjalizacja administracji publicznej a interpretacja prawa administracyjnego*, niepublikowana rozprawa doktorska, Wrocław 2023. M. Wojtanowski przez kulturową judycjalizację administracji publicznej rozumie „zmianę sposobu myślenia urzędnika, jako czującego się rzecznikiem mechanizmu prawa, a nie maszynarii polityki. Nie chodzi tutaj o upodobnienie urzędników do sędziów w wymiarze dotyczących ich regulacji prawnopozytywnych, a w zakresie ich własnego stosunku do kultury prawniczej, tzn. traktowania jej jako podstawowego punktu odniesienia dla działalności zawodowej”, *ibidem*, s. 9.

²³ W. Wilson, *op. cit.*, s. 208.

²⁴ *Ibidem*, s. 209.

nistrację²⁵. Swoją drogą, W. Wilson uzasadniał ideę nieograniczonego uznania administracyjnego i granic dla bezpośredniego powszechnego uczestnictwa we współczesnej administracji w nieco arystokratyczny sposób: *Self-government does not consist in having a hand in everything, any more than housekeeping consists necessarily in cooking dinner with one's own hands. The cook must be trusted with a large discretion as to the management of the fires and the ovens*²⁶. Jednocześnie mocno podkreślał, że znacznej władzy i znacznego uznania administracji publicznej nie należy się obawiać, o ile tylko władza nie jest nieodpowiedzialna: *There is no danger in power, if only it be not irresponsible*²⁷. W dużej władzy i nieskrępowanym uznaniu w administracji autor widział konieczne warunki odpowiedzialności. Argumentował, że jeżeli władza jest podzielona, jeżeli udział w niej należy do wielu, to władza staje się niejasna i nieokreślona i w efekcie jest nieodpowiedzialna²⁸.

3. Administracja a opinia publiczna

Tutaj W. Wilson stawia istotne pytanie o właściwą relację pomiędzy opinią publiczną a administracją, a konkretnie o to, jaką rolę powinna odgrywać opinia publiczna w sprawowaniu administracji²⁹. Na to kluczowe w traktacie pytanie

²⁵ *Ibidem*, s. 205.

²⁶ *Ibidem*, s. 214.

²⁷ *Ibidem*, s. 213. Z argumentacją W. Wilsona na rzecz dużej władzy i nieskrępowanego uznania w administracji publicznej zgadzali się m.in. tacy luminarze jak L.D. White i F.J. Goodnow. Ten drugi opowiadał się za scentralizowanym i profesjonalnym korpusem biurokratycznym odizolowanym od powszechnej polityki podnosząc, że istnieje „duża część administracji, która jest niepołączona z polityką i która powinna być w znacznym stopniu, a nawet całkowicie, uwolniona od kontroli ciał politycznych. Administracja ta jest niepołączona z polityką, ponieważ jej działalność ma miejsca w obszarach *semi*-naukowych, *quasi*-sędziowskich, *quasi*-biznesowych i *quasi*-handlowych”, *idem, Politics and Administration*, New York 1900, s. 85. Autor ten proponował nawet nowy system rządów, który miał zastąpić tradycyjne amerykańskie konstytucyjne pojęcia federalizmu i podziału władzy. W miejsce tradycyjnego rozumienia podziału władz sędziowskiej, prawodawczej i wykonawczej F.J. Goodnow redukował wszystkie działania współczesnego rządu do dwóch nadrzędnych funkcji: woli państwa (*the will of the state*) i administracji (*the execution of that will*). Ponieważ administracja pozostawała poza polityką jako taką, nie musiała być podporządkowana tradycyjnym konstytucyjnym ograniczeniom. F.J. Goodnow w istocie argumentował, że uprawnienia administracyjne powinny być zwiększone, aby iść w parze z wymogami reformy społecznej: zwiększoną własnością rządową, zwiększoną regulacją rządową i zwiększoną pomocą rządową. Ekspansja administracji miała zapewnić centralizację rządu: *the great centralization of our government, idem, Social Reform and the Constitution*, New York 1911, s. 32.

²⁸ W. Wilson, *op. cit.*, s. 213.

²⁹ *Ibidem*, s. 214. Partycypacja i demokracja administracyjna są dzisiaj postrzegane jako źródła dodatkowej legitymacji administracji oprócz legitymacji, jaką daje rzetelna realizacja pra-

autor odpowiada otwarcie i jednoznacznie, że opinia publiczna powinna odgrywać rolę autorytatywnego krytyka (*the part of authoritative critic*)³⁰. Jednocześnie był świadomy, że propozycja taka nie jest łatwa do zaakceptowania, zwłaszcza w USA, gdzie opinia publiczna jest wścibska (*meddlesome*). Z jego obserwacji wynikał wniosek, że w tych krajach, w których opinię publiczną dopiero należy pouczyć o jej przywilejach, w których opinia publiczna musi się dopiero przyzwyczaić do posiadania własnego zdania, kwestia domeny opinii publicznej jest dużo łatwiejsza do rozwiązania aniżeli w USA, gdzie opinia publiczna jest bardzo świadoma i zdecydowana na przeforsowanie własnego stanowiska. W tych okolicznościach W. Wilson chciał uczynić opinię publiczną efektywną, ale nie wścibską przy pomocy nauki administracji: *Let administrative study find the best means for giving public criticism this control and for shutting it out from all other interference*³¹. W parze z takim stanowiskiem szedł pogląd, że ulepszenie opinii publicznej wymaga nie tylko edukacji w zakresie nauk politycznych, ale także przygotowania lepszych urzędników tworzących aparat administracyjny³².

Konkludując, należy powiedzieć, że W. Wilson żywił stanowcze przekonanie, że administracja w USA powinna być we wszystkich sprawach wrażliwa na opinię publiczną³³, pozostając jednak – jakkolwiek to zabrzmi – administracją: *Bureaucracy can exist only where the whole service of the state is removed from the common political life of the people, its chiefs as well as its rank and file. Its motives, its objects, its policy, its standards, must be bureaucratic*³⁴. Administracja powinna jednocześnie przestrzegać polityki rządu, któremu służy. Polityka ta powinna być opracowana przez mężów stanu, ponoszących bezpośrednią i nieuniknioną odpowiedzialność przed opinią publiczną. W ten sposób W. Wilson kształtował obraz ideału służby publicznej wykształconej i wystarczająco niezależnej, aby działać mądrze i energicznie, ale nie arbitralnie, a to dzięki bliskiemu powiązaniu z opinią publiczną za pośrednictwem wyborów i stałego wysłuchiwanie publicznego zdania³⁵.

wa stanowionego przez parlament (legitymacja przez praworządność), a mianowicie legitymacji przez proces. Zwiększona dostępność administracji dla obywateli stwarza jednak ryzyko przechwycenia administracji przez interesy prywatne. Na temat demokracji administracyjnej zob. m.in. M. Wojtuń, *W stronę demokracji administracyjnej – partycypacja w postępowaniu administracyjnym we Francji*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017, s. 93 i n.

³⁰ W. Wilson, *op. cit.*, s. 214.

³¹ *Ibidem*, s. 215.

³² *Ibidem*, s. 215-216.

³³ *Ibidem*, s. 216.

³⁴ *Ibidem*, s. 217.

³⁵ *Ibidem*.

4. Cel i metoda nauki administracji

Naukę administracji, która ma za przedmiot administrację publiczną, W. Wilson charakteryzuje bliżej przez wskazanie na jej cel i metody. Tutaj od razu należy zauważyć, że stanowisko autora w kwestii celu nauki administracji jest pojemne przez włączenie do nauki administracji polityki administracyjnej, która w Europie jest raczej ujmowana jako odrębna dyscyplina w ramach nauk administracyjnych (wiedzy o administracji), obejmujących: naukę administracji, naukę polityki administracyjnej i naukę prawa administracyjnego³⁶.

Cel badań nad administracją jest zdaniem W. Wilsona dualny, jako że obejmuje, po pierwsze, ustalenie tego, co rząd jest w stanie poprawnie i z powodzeniem wykonać, a po drugie – ustalenie tego, jak rząd może wykonać te właściwe rzeczy z najwyższą możliwą wydajnością i po najmniejszym możliwym koszcie³⁷. Obie te kwestie wymagają pogłębionych studiów w obszarze polityki i administracji, dla których opracowanie W. Wilsona stanowiło przełomowe wprowadzenie.

O instrumentalnym celu nauki administracji W. Wilson mówi, że chodzi o uwolnienie instrumentów wykonawczych od niejasności i kosztów empirycznego eksperymentowania i oparcie ich na podstawach ugruntowanych w stałych zasadach³⁸. Tak rozumiany cel nauki administracji prowadzi autora do obserwacji, że ówczesna reforma służby cywilnej jest tylko preludium do pełnej reformy administracyjnej, że ruch reformatorski musi objąć nie tylko wysiłki na rzecz ulepszenia personelu, ale także organizacji i instrumentów urzędów rządowych, a to dlatego, że organizacja i instrumenty w urzędach rządowych wymagają ulepszenia nie mniej niż ich personel³⁹. Notabene swoje przekonanie formułował we wzniósł, misjonarski wręcz sposób: „Reforma służby cywilnej jest jedynie moralnym przygotowaniem do tego, co po niej nastąpi. Jest to oczyszczenie moralnej atmosfery przez ustanowienie świętości urzędu publicznego jako zawodu zaufania publicznego, a przez uczynienie tej służby bezstronną jest to otwarcie drogi do uczynienia jej operatywną i wykonawczą

³⁶ Zob. J. Jeżewski, *Nauka administracji – między prawem i polityką*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym*, Wrocław 2020, s. 41 i n.

³⁷ W. Wilson, *op. cit.*, s. 197. Posługując się współczesnym językiem, chodzi o robienie właściwych rzeczy we właściwy sposób.

³⁸ *Ibidem*, s. 210.

³⁹ Rozwój zawodowej służby cywilnej w USA zapoczątkowała ustawa the Pendleton Act z 1883 r. Ruch na rzecz nowoczesnego państwa administracyjnego w USA znalazł doskonałe szczegółowe omówienie w pracach: D. Waldo, *The Administrative State...* i L.D. White, *Introduction to the Study...* Ta druga praca miała cztery wydania: w 1926, 1939, 1948 i 1955 r.

(*businesslike*). Odświeżenie i uwzniośnienie motywów służby cywilnej czyni ją zdolną do ulepszenia instrumentów jej pracy”⁴⁰.

Odnosnie do metody nauki administracji W. Wilson jednoznacznie uznał, że najbardziej odpowiada jej i jest najbardziej dla niej korzystna metoda porównawcza⁴¹. Jest tak, ponieważ z punktu widzenia funkcji administracyjnych wszystkie rządy charakteryzuje silne strukturalne podobieństwo, które to podobieństwo *de facto* jest konieczne, jeżeli rządy chcą być użyteczne i sprawne⁴². Mówiąc współczesnym językiem, W. Wilson wskazuje na izomorfizm administracyjny (instytucjonalny, organizacyjny)⁴³, wyjaśniając go dodatkowo przez analogię tożsamości budowy fizycznej człowieka wolnego i niewolnika oraz podobieństwo zadań w monarchiach i demokracjach: *A free man has the same bodily organs, the same executive parts, as the slave, however different may be his motives, his services, his energies. Monarchies and democracies, radically different as they are in other respects, have in reality much the same business to look to*⁴⁴. Bez porównawczego badania rządu nie jest możliwe pozbycie się błędnego poglądu, że administracja w państwie demokratycznym i administracja w państwie niedemokratycznym opierają się na zasadniczo różnych podstawach⁴⁵. Badania porównawcze pozwalają dostrzec strukturalne podobieństwo, a ponadto pozwalają docenić demokratyczne otoczenie, w którym wszystkie kwestie dotyczące dobra publicznego są ostatecznie rozstrzygane na drodze debaty i wszystkie kwestie kierunków i struktury polityki są oparte na woli większości⁴⁶. Nie prowadząc badań porów-

⁴⁰ W. Wilson, *op. cit.*, s. 210.

⁴¹ *Ibidem*, s. 217 i n. Nie można nie przypomnieć, że F. Longchamps definiował naukę administracji jako „opisowe i porównawcze badania administracji publicznej jako faktu społecznego oraz próby jej teoretyzacji i ustalenia podstaw dla dobrej administracji”, *idem*, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 5. W świetle poglądów W. Wilsona i F. Longchamps odnośnie do przedmiotu, celów i metody nauki administracji można twierdzić, że utworzony w Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego Zakład Porównawczej Administracji Publicznej jest zakładem nauki administracji. Oznacza to notabene, że przez pewien czas w Instytucie Nauk Administracyjnych funkcjonowały dwa zakłady nauki administracji: Zakład Nauki Administracji i Zakład Porównawczej Administracji Publicznej.

⁴² W. Wilson, *op. cit.*, s. 218.

⁴³ Na temat ewolucji administracji publicznej przez pryzmat izomorfizmu instytucjonalnego zob. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.

⁴⁴ W. Wilson, *op. cit.*, s. 218. Na temat rozwoju porównawczego badania administracji publicznej w USA do roku 2006 zob. opracowania zamieszczone [w:] E.C. Otenyo, N.S. Lind (red.), *Comparative Public Administration. The Essential Readings*, Boston 2006, a zwłaszcza: F. Heady, *Comparison in the Study of Public Administration*, s. 61 i n. oraz D. Waldo, *Comparative Public Administration: Prologue, Performance, and Promise*, Leeds 2006, s. 129 i n.

⁴⁵ W. Wilson, *op. cit.*, s. 218.

⁴⁶ *Ibidem*.

nawczych i ograniczając się do znajomości własnego systemu, nie wiemy nic⁴⁷. Trudno o mocniejszą opinię o wartości badań porównawczych.

Odnosnie do metody porównawczej W. Wilson zauważa dalej, że może ona być bardziej bezpiecznie zastosowana w dziedzinie administracji aniżeli w jakimkolwiek innym miejscu w całym obszarze polityki, a to dzięki przeprowadzonej przez niego dystynkcji między administracją i polityką⁴⁸. Stanowisko swoje ilustruje przykładem badania systemów administracyjnych Niemiec i Francji opartym na założeniu, że nie chodzi w nim o poszukiwanie zasad politycznych (swoją drogą, w czasie publikacji analizowanego studium W. Wilsona niemieccy i francuscy akademicy byli już od dawna komparatystami – pruscy kameraliści już w XVIII w.). Założenie takie pozwala badać praktykę administracyjną bez uwzględniania jej politycznego czy konstytucyjnego otoczenia. Z tego i dalszych przykładów (w tym przykładu zapożyczenia efektywnego sposobu ostrzenia noża od przestępcy bez przejęcia jego prawdopodobnej intencji popełnienia morderstwa) pojawia się jasny obraz badania administracji rozumianej jako środek przekładania własnej polityki na dogodną praktykę⁴⁹. Takie rozumienie administracji jako instrumentu (narzędzia) rządu pozwala pozostać na w pełni bezpiecznym terenie i jednocześnie uczyć się bez obawy powtórzenia błędów popełnionych przez obce systemy, pozwala badać anatomię obcych rządów bez obawy zarażenia się ich chorobami, pozwala przeprowadzić sekcję obcych systemów bez obawy zatrucia krwi⁵⁰. W tym kontekście W. Wilson zauważa jeszcze, że nie można poznać ani własnych słabości, ani własnych zalet, jeżeli ograniczamy się do porównywania samych siebie⁵¹.

Konkludując, wskazanie na dystynkcję między administracją a polityką, na tożsamość prawomocnych celów administracji i silne strukturalne podobieństwo funkcji administracji publicznej prowadzi W. Wilsona do wniosku, że badania porównawcze różnych systemów administracyjnych pozwalają znaleźć najlepsze instrumenty dobrej administracji, które mogą być zastosowane po dokonaniu koniecznych modyfikacji⁵². Korzystanie z obcej nauki administracji

⁴⁷ *Ibidem*, s. 220.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, s. 219.

⁵² Ciekawym przykładem pracy porównawczej z nauki administracji jest studium: F.M. Marx, *The Administrative State*, Chicago 1957. Autor uwzględnia w szerokim zakresie doświadczenia niemieckie i brytyjskie, a w mniejszym – francuskie i japońskie. Po powrocie autora do Niemiec jego komparatystyczna orientacja przyczyniła się do przełamania silnego nachylenia prawniczego w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Speyer (w Niemczech dyskurs naukowy w dziedzinie nauki administracji był tradycyjnie zanurzony w myśleniu prawniczym i charakteryzował go monopol prawników – *Juristenmonopol*).

jest zatem bezpieczne i pożyteczne, chociaż pod pewnymi ostrożnościowymi warunkami, dotyczącymi świadomości istnienia fundamentalnej różnicy warunków i założeń, które można jednak „wydestylować”, co W. Wilson ujął następująco: *we can borrow the science of administration with safety and profit if only we read all fundamental differences of condition into its essential tenets. We have only to filter it through our constitutions, only to put it over a slow fire of criticism and distil away its foreign gases*⁵³.

Uwagi końcowe

W Stanach Zjednoczonych nauka o polityce wyłoniła się pierwsza. Dopiero później wraz z rozrostem zadań państwa i potrzebą profesjonalizacji państwowej biurokracji okazało się, że kwestie administracyjne są nie mniej ważne niż kwestie konstytucyjne i pojawiła się konieczność prowadzenia naukowych badań administracji publicznej. Nowa dyscyplina naukowa – nauka administracji – była konieczna dla przekształcenia administracji publicznej w nowoczesny, sprawny i etyczny instrument państwa. Jej wyłonienie szło w parze z oddzieleniem administracji od polityki i oddzieleniem nauki administracji od nauki o polityce. Z takiego pojmowania nauki administracji – należy to mocno podkreślić – nie wynika, że jest ona subdyscypliną nauki o polityce. Tak nie jest i nie stanowi przesady stwierdzenia, że nauka administracji w USA wyłoniła się w opozycji do nauki o polityce⁵⁴.

Zasługi W. Wilsona dla rozwoju myśli administracyjnej są wyjątkowe, ponieważ stworzył podstawy intelektualne nauki administracji jako niezależnej dyscypliny naukowej przez uwolnienie jej ze szponów nauki o polityce⁵⁵. Doce-

⁵³ W. Wilson, *op. cit.*, s. 219.

⁵⁴ Notabene także w Europie nauka administracji wyłoniła się w opozycji, tyle że w opozycji do nauki prawa administracyjnego (wpływ prawa publicznego na badania w zakresie administracji był szczególnie silny w Niemczech, Austrii, Szwajcarii, ale także w Holandii i w Polsce). Ta podwójna opozycja przyniosła w Polsce ujmowanie nauki administracji jako dyscypliny kompleksowej, która zajmuje się administracją z różnych punktów widzenia, mieszczących się w różnych dziedzinach wiedzy, dobieranych zależnie od celu badań. Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 15 i n. oraz J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji...*, s. 354 i n. W USA zwłaszcza R.A. Dahl argumentował, że nauka administracji musi stać się znacznie szerszą dyscypliną nie ograniczającą się do technik i procesów, ale uwzględniającą różne uwarunkowania historyczne, socjologiczne, ekonomiczne i inne, *idem, The Science of Public Administration: Three Problems*, „Public Administration Review” 1947, no. 1, s. 1 i n.

⁵⁵ Do emancypacji nauki administracji doszło także w Holandii, która ma największą w Europie wspólnotę akademików zajmujących się administracją publiczną. Nauka administracji po-

niał wartość opinii publicznej w administracji. Uznając naukowość nowej dyscypliny, promował metodę porównawczą, aby umożliwić korzystanie i uczenie się z doświadczeń innych krajów ze świadomością, że nauka administracji dąży do odkrycia zasad uniwersalnych, ale będąc nauką społeczną, odzwierciedla wartości, tradycje i kulturę społeczeństwa, w którym jest uprawiana.

Sformułowane przez W. Wilsona zasady i podniesione przez niego kwestie stały się przedmiotem trwających do dzisiaj, często dramatycznych, debat i dyskusji, w tym dotyczących kwestii krytycznych dla nauki administracji, a mianowicie tego, co faktycznie stanowi „naukę” administracji i jakie są jej cele. Zgodnie z dominującym dzisiaj poglądem nauka administracji łączy różne perspektywy (prawniczą, polityczną i menedżerską) na swój przedmiot, tzn. organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, pozostając multidyscypliną (*pluridiscipline*), bez zdolności integracyjnej w kierunku interdyscyplinarności, a tym bardziej transdyscyplinarności⁵⁶. Zbudowanie takiej zdolności stanowi zadanie, którego realizacja dobrze służyłaby wykonywaniu zadań administracji publicznej, stojącej wobec nowych zadań w XXI w.

jawiała się tam na większości uniwersytetów po II wojnie światowej jako subdyscyplina nauki o polityce, ale od połowy lat 70. stała się dyscypliną niezależną z niezależnymi uniwersyteckimi jednostkami, jak np. na uniwersytetach w Rotterdamie i Enschede.

⁵⁶ Zob. M.W. Bauer, *Public Administration and Political Science*, [w:] E. Ongaro, S. van Thiel (red.), *The Palgrave Handbook...*, s. 1049 i n. oraz D.H. Rosenbloom, R.S. Kravchuk, R.M. Clarkin, *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Boston 2009. J. Jeżewski integracyjne podejście nauki administracji widzi w badaniu uwarunkowań administracji publicznej (wskazuje prawne, polityczne, ekonomiczne oraz społeczne i kulturowe, ale jednocześnie pisze, że kategoria uwarunkowań ma zakres otwarty), *idem, Administracja publiczna jako przedmiot badań...*, s. 366-367.

O administrowaniu w XXI w. – w kierunku prywatyzowania, uspołeczniania i komercjalizowania wykonywania zadań publicznych

I

Bogaty dorobek Dostojnego Jubilata dotyczący ustroju samorządu terytorialnego, zadań publicznych powierzonych samorządowi i sposobów ich wykonywania skłania do refleksji nad kierunkiem zmian, w którym w XXI w. zmierzają formy i sposoby wykonywania zadań publicznych przez administrację publiczną, w tym administrację samorządową.

Wyraźnie widoczna jest tendencja do stopniowego odchodzenia od władczych form działania, do kooperacji państwa z podmiotami prywatnymi, w tym zwłaszcza do uwalniania się państwa od wykonywania zadań polegających na świadczeniu usług i ograniczania funkcji państwa do zagwarantowania świadczenia tych usług przez podmioty prywatne i kontrolowania tego procesu¹. Od kilku dekad w najbardziej rozwiniętych państwach, opartych na gospodarce rynkowej, poszukuje się rozwiązań odpowiadających ogólnej idei prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, ale także „uspołeczniania państwa” i koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) uwzględniającej rolę mechanizmów rynkowych w procesach zarządzania sprawami publicznymi². Nasilające

* Dr hab. Dorota Dąbek, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: [0000-0001-8460-8272](https://orcid.org/0000-0001-8460-8272).

¹ Por. m.in. przykład *Compania de Aguas de Barcelona* i inne wskazane w: D.A. McDonald, *Meanings of public and the future of public services*, London–New York 2023, s. 68 i n. Por. też T.M. Hanna, Ch. Mitchell, *United States: Communities providing affordable, fast broadband Internet*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdam Paris 2020, s. 138-141; N. Monsen, B. Pettersen, *Norway: Bankruptcy sparks more than 100 cases of remunicipalisation*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *op. cit.*, s. 33-46; R. Ramsays, *Canada: Local insourcing in the face of a national privatisation push*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *op. cit.*, s. 55-66.

² Por. m.in. D.A. McDonald, *op. cit.*, s. 33 i n., s. 68 i n.; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie przez współzrządzenie – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2002, no. 598, s. 29-46; L. Zacharko, *Przedsiębiorstwa*

się zjawiska świadczenia usług, kooperacji, liberalizacji, prywatyzacji i outsourcingu prowadzą do stopniowej zmiany paradygmatu państwa administracyjnego³.

Powstaje jednak pytanie, czy dalszy nieograniczony rozwój tej tendencji stanowić będzie szansę na poprawienie efektywności realizowania zadań publicznych przez administrację, czy też spowoduje równocześnie nieakceptowalne w demokratycznym państwie prawnym ryzyko zagrożenia dla prawidłowego wykonywania przez państwo jego funkcji, prowadząc w konsekwencji do ograniczenia publicznych praw podmiotowych jednostek.

II

Prywatyzacja zadań publicznych stanowi zbiorcze określenie dla zróżnicowanych rozwiązań prawnych, które odzwierciedlają ogólną tendencję współczesnych przemian występujących w administracji publicznej, polegających na przekazywaniu wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym⁴. Zadania publiczne to zadania swoiste, realizowane dla dobra wspólnego, a nie indywidualnego, charakterystyczne dla państwa, ze swej natury przypisane państwu, z reguły wymagające od podmiotów je wykonujących dla swego urzeczywistnienia dysponowania przymusem państwowym. Zakres zadań państwa jest zmienny w czasie i zróżnicowany w ustrojach poszczególnych państw⁵. Jest on kształtowany przez konstytucję i ustawy ustrojowe.

W doktrynie wyróżnia się prywatyzację zadań *sensu stricto* (zwaną też prywatyzacją materialną) i prywatyzację *sensu largo*⁶.

Prywatyzacja *sensu stricto* polega na rezygnacji państwa zarówno z wykonywania określonych zadań, jak i z odpowiedzialności za nie. Jest to zatem klasyczna prywatyzacja zadań publicznych, przekazane bowiem przez państwo w ten sposób zadania tracą publiczny charakter. Do tego rodzaju prywatyzacji

publiczne we Francji. Prywatyzacja zadań publicznych – kierunki zmian, [w:] K. Kiczka, W. Małecki (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV, s. 733-743.

³ J. Supernat, *Kilka uwag o pojęciu i funkcjach państwa*, [w:] K. Kiczka, W. Małecki (red.), *op. cit.*, s. 357-359.

⁴ Por. m.in. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 15 i n., s. 26 i n.; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 31.

⁵ Np. zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i porządku wewnętrznego, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, ład przestrzenny, gospodarka wodna itp.

⁶ Por. m.in. S. Biernat, *op. cit.*, s. 15 i n., s. 26 i n., s. 30; por. też K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 143-144.

zadań publicznych powinno dochodzić jedynie wyjątkowo. Katalog zadań publicznych konstruuje ustawodawca i tylko on może decydować o charakterze danego zadania. Ustawodawca nie może jednak decydować o tym w sposób dowolny. W wyniku tego typu prywatyzacji zadania stają się bowiem prywatne. Całkowite wycofanie się przez państwo z danej dziedziny aktywności może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy nie dojdzie przez to do naruszenia zasad i wartości Konstytucji RP oraz ustawodawstwa zwykłego.

Prywatyzacja *sensu largo* dotyczy natomiast takich sytuacji, w których organy państwowe bądź samorządowe pełnią jedynie funkcję organizatorów lub inicjatorów wykonywania określonych zadań, natomiast ich bezpośrednia realizacja zostaje przejęta przez podmioty niepubliczne. Tego rodzaju sytuacje określa się mianem prywatyzacji wykonania zadań publicznych.

Zastosowanie tego terminologicznego rozróżnienia na prywatyzację zadań publicznych i prywatyzację wykonania zadań publicznych pozwala zaakcentować podstawową cechę prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, a mianowicie to, że w wyniku takiej prywatyzacji nie dochodzi (nie powinno dochodzić) do zmiany charakteru prawnego tych zadań. To zaś z kolei ma bezpośredni wpływ na najważniejsze zagadnienie wiążące się z kwestią prywatyzacji wykonywania zadań publicznych: odpowiedzialność za ich realizację.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w praktyce mamy do czynienia z dwoma rodzajami podmiotów niepublicznych, którym powierza się wykonywanie sprywatyzowanych zadań publicznych: mogą to być organizacje non profit (co określa się mianem uspołecznienia wykonywania zadań publicznych⁷) oraz przedsiębiorcy (co określa się mianem prywatyzacji wykonywania zadań publicznych⁸). W odniesieniu do tych pierwszych ustawodawca wyraźnie zastrzega, że organizacje pozarządowe, realizując zadania publiczne, nie mogą osiągać zysku⁹, w odniesieniu natomiast do tych drugich takiego ograniczenia nie wprowadzono.

Działalność pożytku publicznego i działalność gospodarcza to dwie tak odmienne formy prowadzenia działalności, iż dla rzeczywistego obrazowania sposobu wykonywania przez nie sprywatyzowanych zadań nie jest możliwe

⁷ Por. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 184; także S. Biernat, *op. cit.*, s. 30 i n.

⁸ Por. T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 187 i n.

⁹ Art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w.; w świetle art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w. działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kluby sportowe, które są spółkami działającymi na podstawie przepisów. Szerzej na temat wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe por. m.in. J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 82; także A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 344 i n.

kwifikowanie podmiotów zajmujących się nimi jako jednej kategorii podmiotów niepublicznych realizujących zadania publiczne. Organizacja pozarządowa to forma samoorganizacji społecznej, samorządna i autonomiczna wobec administracji państwowej, przeznaczająca całość dochodu na realizację celów statutowych, nastawiona w swojej działalności statutowej na realizację celów i pożytku publicznego, a nie na osiąganie zysku. Przedsiębiorca prowadzący określoną działalność gospodarczą (podmiot gospodarczy) z zasady kieruje się w swojej działalności ekonomicznym rachunkiem zysków i strat, dąży do osiągnięcia zysku. Zysk stanowi bowiem logiczną i pożądaną konsekwencję prowadzonej przez niego działalności zarobkowej. To dążenie do ekonomicznej efektywności nie musi być zbieżne z troską o dobro wspólne, znajdującą się u podstaw realizacji zadań publicznych. Istnieje zatem ryzyko, że prywatne przedsiębiorstwa, kierując się kryterium zysku, „mogą podejmować próby ograniczania świadczenia usług nieopłacalnych bądź zaprzestania ich dostarczania. Zagrożenia te muszą być brane pod uwagę przez państwo”¹⁰ przy podejmowaniu decyzji o powierzeniu wykonywania zadań publicznych tego rodzaju podmiotom prywatnym.

Za specyficzną formę prywatyzacji wykonywania zadań publicznych można uznać także partnerstwo publiczno-prywatne. Podkreśla się wprawdzie, że nie dochodzi w tym przypadku do powierzenia zadań publicznych do wykonania podmiotowi prywatnemu, tylko do współpracy („partnerstwa”) podmiotu publicznego z partnerem prywatnym przy realizacji zadań publicznych. W istocie jednak takie „partnerstwo” publiczno-prywatne polega na wykonywaniu zadania publicznego (usługi publicznej) przez partnera prywatnego, tyle że za wynagrodzeniem mającym zazwyczaj formę opłaty ze środków podmiotu publicznego (choć nie wyłącznie, mogą bowiem być także pobierane opłaty od użytkowników) i w oparciu o infrastrukturę publiczną. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce jest współcześnie coraz bardziej intensywny, wspierany i współfinansowany dodatkowo ze środków unijnych¹¹. Zakłada się, że partnerstwo publiczno-prywatne ma stanowić instrument realizacji zadań polityki kreowanej i realizowanej przez państwo (organy władzy publicznej), tyle że wykonywanie zadania publicznego jest w istocie oddawane w ręce podmiotu prywatnego¹². Istnieje zatem ryzyko, że władza publiczna, wchodząc w tego

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 21.

¹¹ Por. np. Działania 2.18 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego: Wysokiej jakości usługi administracyjne Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020.

¹² Por. szerzej m.in. B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 6-9 i n.

rodzaju relację z podmiotem prywatnym, znacznie ograniczy swój wpływ na realizację zadań publicznych. Oczywiście prawidłowe sformułowanie postanowień kontraktu ustanawiającego partnerstwo publiczno-prywatne to ryzyko zmniejsza, ale całkowicie go nie eliminuje.

Wskazany katalog form prywatyzowania przez organy państwa zadań i prywatyzowania wykonywania zadań publicznych powinien zostać współcześnie uzupełniony o jeszcze jedno występujące w praktyce zjawisko, które można by określić mianem *outsourcingu* w wykonywaniu zadań publicznych. Chodzi mianowicie o takie przypadki, w których zasadniczo to państwo (organy państwa) wykonuje swoje zadania, ale nie robi tego całkiem samo, lecz przekazuje określone funkcje „wykonawcze” podmiotom prywatnym¹³.

Nie dochodzi tu do tzw. prywatyzacji *sensu largo* w podanym znaczeniu, gdyż formalnie państwo nadal pozostaje podmiotem wykonującym dane zadanie. Wydaje się jednak, że w takim przypadku, gdy istotną (a niekiedy wręcz najistotniejszą) część zadania państwa stanowi wykonanie przez podmiot prywatny określonych czynności faktycznych lub prawnych, a wydanie przez organ administracyjny decyzji administracyjnej stanowi jedynie rodzaj „wtórnej formalności” w stosunku do czynności dokonanych przez podmiot prywatny, też mamy do czynienia z rodzajem prywatyzacji wykonywania zadań publicznych (zadań państwa). Istnieje bowiem wówczas jedynie iluzja, że to państwo wykonuje dane zadanie, podczas gdy w rzeczywistości jest ono w istotnym zakresie wykonywane nie przez państwo, lecz przez podmiot prywatny.

Tego rodzaju prywatyzacja polegająca na *outsourcingu* na rzecz podmiotu prywatnego znaczącej części działań niezbędnych do wykonania zadania publicznego, może wpływać negatywnie prawa i wolności jednostki. W razie bowiem niezgodności z prawem działań podjętych przez podmiot prywatny niemożliwe jest bezpośrednie zakwestionowanie przez jednostkę legalności tych działań, podmiot prywatny nie jest bowiem organem państwa i jest związany umową z podmiotem publicznym, a nie z jednostką. Ewentualne kwestionowanie prawidłowości działania podmiotu prywatnego w ramach usługi *outsourcingu* jest bowiem możliwe jedynie w drodze odwołania od decyzji wydanej

¹³ Jako przykład wskazać można art. 19 ust. 1 ustawy o systemie tachografów cyfrowych, który przewiduje, że podmiot prywatny, wybrany w przetargu, wydający karty m.in. „realizuje proces wydawania kart, a w szczególności: przyjmuje wnioski o wydanie, wznowienie lub wymianę kart i wydaje karty, zapewniając właściwą organizację ich odbioru na terenie Rzeczypospolitej Polskiej”. Ten podmiot prywatny nie tylko zatem dokonuje czynności technicznych, lecz także przyjmuje wnioski o wydanie, wznowienie lub wymianę kart (czyli je rozpatruje). Karty do tachografów są wymagane przez prawo, ich wydanie umożliwia jednostkom korzystanie z systemu. Por. też przykłady podane przez W. Serafina, *Prywatyzacja a outsourcing zadań państwa. Rozważania teoretycznoprawne*, „Krytyka Prawa” 2017, t. 9, nr 1, s. 137-153.

finalnie przez organ administracyjny, co może w praktyce wywoływać wiele dodatkowych komplikacji dla jednostki i ostatecznie – ograniczyć zakres możliwej publicznoprawnej kontroli legalności wykonywania zadań przez administrację.

III

Prywatyzacja wykonania zadania publicznego nie zwalnia państwa z odpowiedzialności za jego wykonanie¹⁴. Żadna z wymienionych form prywatyzowania wykonywania zadań publicznych polegająca na przekazaniu tych zadań do wykonania podmiotom niepublicznym nie może prowadzić do zmodyfikowania charakteru tych zadań i zmiany relacji pomiędzy wykonawcą zadania a adresatem jego działań. Zadania są wprowadzane do wykonania podmiotowi prywatnemu, zorganizowanemu i działającemu na podstawie prawa prywatnego, jednak pozostają one nadal „w ramach własności państwa lub gminy, które w dalszym ciągu sprawują nad nimi kierownictwo i egzekwują realizację ich zadań”¹⁵. Podmiotowi prywatnemu przekazywane jest wykonanie zadania, ale ponieważ zadanie nie staje się przez to zadaniem prywatnym¹⁶, to odpowiedzialność za jego wykonanie nadal spoczywa na podmiocie publicznym. Odpowiedzialność publicznoprawna ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki. Odpowiedzialności tej organ władzy publicznej nie może przekazać podmiotowi prywatnemu na mocy umowy, w której powierza mu wykonanie zadania publicznego.

Nie sposób zatem podzielić pogląd, że podmiot prywatny, po przekazaniu mu w drodze umowy cywilnoprawnej zadania publicznego nie wykonuje zadania publicznego, lecz świadczy usługę publiczną¹⁷, a zatem że w wyniku sprywatyzowania wykonywania zadania publicznego dochodzi do zmiany prawnego charakteru zadania i związanego z nią osłabienia prawnej pozycji jednostki.

¹⁴ Por. m.in. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 78; także L. Zacharko, *Prywatyzacja...*, s. 14.

¹⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 145.

¹⁶ Por. m.in. wyrok ETS z dnia 27 lutego 2003 r., C-373/00, w sprawie *Adolf Trulej GmbH and Bestattung Wien GmbH*, w którym Trybunał stwierdził, że „zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, należy traktować jako obligatoryjne zadanie państwa, nawet jeśli wykonuje je podmiot prywatny, powołany w tym celu przez właściwe władze publiczne”. Por. też A. Habuda, *Prywatyzacja usług komunalnych*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 392.

¹⁷ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 30.

Staje się ona bowiem podmiotem prawa prywatnego, a nie publicznego i jest traktowana jako klient, usługobiorca, a nie podmiot, któremu przysługują określone prawa względem organów władzy publicznej. W tej koncepcji przyjmuje się wprawdzie, że odpowiedzialność za realizację owej usługi publicznej nadal spoczywa na podmiocie publicznym, jednak zaakceptowanie poglądu o przekształceniu zadania publicznego w usługę publiczną – osłabia pozycję jednostki.

IV

Z zagadnieniem prywatyzowania przez organy państwa wykonywania zadań publicznych wiąże się także pytanie o dopuszczalny zakres bezpośredniego udziału państwa w obrocie gospodarczym, a w szczególności o dopuszczalność prowadzenia przez państwo zarobkowej działalności gospodarczej, konkurencyjnej wobec przedsiębiorców prywatnych.

Podjęmowanie przez państwo działalności gospodarczej w różnych formach organizacyjnych przedsiębiorstw publicznych jest możliwe. Jednakże z powodu specyfiki państwa i spoczywającej na jego barkach misji wykonywania zadań publicznych nie może budzić wątpliwości, że dopuszczalność prowadzenia przez podmioty państwowe działalności gospodarczej nie może opierać się na zasadzie wolności gospodarczej, lecz wymaga odpowiedniego wyraźnego prawnego umocowania, dopuszczającego powołanie przez ustawowo upoważnione organy państwa przedsiębiorców państwowych, we właściwych dla działalności państwa formach organizacyjno-prawnych¹⁸.

Niestety, polska regulacja prawna nie jest w tym zakresie w pełni jednoznaczna. Konstytucja RP zakłada, że podstawą ustroju gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa i nie zawiera wyraźnego dopuszczenia udziału państwa jako właściciela w gospodarce. W doktrynie dopuszczalność prowadzenia takiej działalności przez państwo wywodzi się jednak z art. 20 Konstytucji RP, wskazując na jego otwarty charakter¹⁹. Biorąc jednak pod uwagę treść Konstytucji RP i funkcje państwa, należy przyjąć, że własność publiczna (w tym

¹⁸ Wyłączna domena polskiego prawodawcy w tym zakresie jest konsekwencją wynikającej z art. 345 TFUE zasady neutralności traktatowej w stosunku do ustroju własności państw członkowskich. Jednakże taka regulacja państwa członkowskiego nie może prowadzić do naruszenia zasad unijnych, a więc m.in. funkcjonowanie tego rodzaju podmiotów gospodarczych podlegać musi takim samym zasadom jak zasady, na podstawie których działają przedsiębiorcy prywatni, por. art. 106 TFUE.

¹⁹ K. Strzyczkowski, *Konstytucyjne podstawy działalności gospodarczej państwa*, [w:] K. Kiczka, W. Małecki (red.), *op. cit.*, s. 181-194; por. także F. Grzegorzcyk, *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2012, s. 40.

państwa) może być podstawą działalności gospodarczej tylko jako wyjątek od zasady oparcia działalności gospodarczej na własności prywatnej. Z jednej bowiem strony działalność gospodarcza państwa stwarza ryzyko dla gospodarki rynkowej²⁰, gdyż może prowadzić do bezzasadnego utrudnienia dostępu do działalności gospodarczej przedsiębiorców prywatnych np. w formie ustanowienia monopolu państwa, który pozbawiałby przedsiębiorców prywatnych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w danym sektorze²¹. Z drugiej zaś strony, co z punktu widzenia praw jednostki jeszcze ważniejsze, wykorzystywanie sił i środków państwa nie na wykonywanie zadań publicznych w klasycznych publicznoprawnych formach działania, lecz na prowadzenie działalności gospodarczej, rodzi ryzyko ograniczenia potencjału państwa w realizacji praw podmiotowych jednostek, których publicznoprawne roszczenia wobec administracji publicznej mogą przez to nie zostać prawidłowo zrealizowane.

V

Zjawisko prywatyzowania wykonywania zadań publicznych i wynikające z tego problemy mają charakter globalny, stanowiąc przedmiot burzliwej dyskusji na całym świecie. Szczególnie gorące spory wywołały zwłaszcza przypadki prywatyzowania dostaw usług powszechnych jak na przykład wody czy energii elektrycznej²². Wydaje się, że opisane zjawiska i pogłębiająca się tendencja do korzystania przez państwo z podmiotów prywatnych przy realizacji zadań państwa i nasilająca się tendencja odchodzenia państwa od klasycznych publicznoprawnych form działania w kierunku form charakterystycznych dla prawa prywatnego wynikają przede wszystkim z tego, że w miarę rozwoju demokratycznych państw prawnych znacząco rozszerza się zakres ciążących na tych państwach zadań publicznych. Podołanie ich wypełnieniu samodzielnie przez organy państwa staje się z czasem coraz trudniejsze, często wręcz niemożliwe, i w konsekwencji wymusza coraz powszechniejsze ko-

²⁰ A. Szafrąński, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 150.

²¹ M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa 2016, komentarz do art. 22, s. 617.

²² Por. m.in. protest przeciwko wykorzystywaniu przez państwo form prywatnoprawnych w zakresie gospodarki wodnej w Ghanie, będący następstwem podpisania kontraktu z prywatną firmą zamiast finansowania z Banku Światowego, a także podobne problemy na tle gospodarki wodnej m.in. w Urugwaju i Indonezji, S. Mvulirwenande, U. Wehn, G. Alaerts, *Policy factors explaining the failure of delegated management in water supply: evidence from Ghana*, „Water International” 2019, no. 44, s. 14-30.

rzystanie z pomocy podmiotów prywatnych. Ciężące na państwie obowiązki muszą bowiem być realizowane.

Wszystkie działania publicznoprawne muszą jednak być powierzane podmiotom prawa prywatnego w oparciu o odpowiednie regulacje ustawowe, gwarantujące kontynuowanie wykonywania tych zadań w zgodzie z interesem publicznym, a przez to prawidłową ochronę praw ostatecznych odbiorców świadczeń. Jest to szczególnie ważne zwłaszcza w odniesieniu do zasad wykonywania zadań publicznych przez przedsiębiorców prywatnych, o ile bowiem zjawisko uspołecznienia wykonywania zadań publicznych wydaje się nie budzić większych wątpliwości, to prywatyzacja na rzecz przedsiębiorców nastawionych na zysk jest wciąż bardzo kontrowersyjna. Negatywne doświadczenia innych państw, wynikające m.in. z niskiej jakości i wysokich zysków w usługach socjalnych typu pogotowie ratunkowe, zaopatrzenie w wodę czy wywóz śmieci, bankructwa (np. w dziedzinie opieki nad osobami starszymi) i liczne inne problemy z wykonywaniem sprywatyzowanych zadań publicznych, wywołały falę krytyki i powstanie konkretnych inicjatyw mających na celu zahamowanie niekontrolowanej prywatyzacji poprzez m.in. ograniczenie zysków w usługach społecznych²³.

Niestety, obecny stan polskiej regulacji prawnej wywołuje ryzyko nadmiernego, niekontrolowanego zastępowania regulacji publicznoprawnej przez unormowania prywatnoprawne, wypierania aksjologii prawa administracyjnego i osłabiania prawnej pozycji jednostki poprzez deprecjonowanie funkcji ochronnej i gwarancyjnej prawa administracyjnego. Wszystkie wskazane odmiany prywatyzowania wykonywania zadań publicznych wymagają zatem doprecyzowania prawnego, które pozwoliłoby tych zagrożeń uniknąć.

Precyzyjna regulacja prawna byłaby zatem najlepszym rozwiązaniem. Nie można jednak czekać na nią z założonymi rękami. Poszukiwania skutecznego i szybkiego rozwiązania prywatyzacyjnych problemów prowadzą do coraz popularniejszej idei „rekomunalizacji”²⁴. Najbardziej odważne gminy nie czekają na odgórne zmiany prawne i samodzielnie starają się zapewnić potrzeby osób najbardziej zmarginalizowanych w społeczeństwie, w tym migrantów, niepełnosprawnych i rodzin o niskich dochodach, zakazując prywatyzacji i outsourcingu²⁵.

²³ Por. np. problemy z outsourcingiem w Danii i inicjatywę Danish Union of Public Employees FOA z 2019 r. wprowadzenia regulacji prawnej mającej uzdrowić tę sytuację, T. Enghausen, *Problems without benefits? The Danish experience with outsourcing and remunicipalisation*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *op. cit.*, s. 67-78.

²⁴ Por. S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean, *(Re)municipalisation is redefining public ownership*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *op. cit.*, s. 230-248.

²⁵ Np. Mexico City w 2017 r. przejęło pełną odpowiedzialność za nieodpłatne świadczenie usług w zakresie odpadów, zakazując prywatyzacji i outsourcingu w tej dziedzinie.

Wszystko zatem wskazuje na to, że to właśnie samorząd terytorialny bierze obecnie na swoje barki zadanie wywarcia zbiorowej presji na krajowe i ponadnarodowe gremia w celu wytyczenia prawidłowej strategicznej koncepcji dotyczącej form i zasad wykonywania zadań publicznych, po raz kolejny dowodząc fundamentalnej roli, jaką odgrywa we współczesnym, nowoczesnym państwie.

Biurokracja Józefa Olszewskiego: krótka refleksja o dziele po 120 latach od jego wydania

Administratywiści przyzwyczajeni są do myślenia, pojmowania i charakteryzowania biurokracji zgodnie z jej typem idealnym stworzonym przez Maxa Webera (biurokratyczna organizacja zarządzania w systemie panowania legalnego oparta na określonych zasadach¹). Być może z powodu owego odwołania się do panowania legalnego, w którym podstawą działania stają się abstrakcyjne, ogólne zasady postępowania przybierające formalną postać norm prawnych, a może po prostu dlatego, że Max Weber uznał biurokrację za najbardziej zracjonalizowaną formę władzy, a najbardziej typowym przykładem struktury biurokratycznej jest właśnie administracja.

Takie pozytywne, mocno naukowe (gdyż odwołujące się do modelu idealnego, w zasadzie nieistniejącego, a jedynie stanowiącego swoiste kryterium oceny realnie funkcjonujących aparatów biurokratycznych) rozumienie biurokracji nie jest spójne z potocznym, by nie powiedzieć powszechnym, jej określeniem, w którym termin biurokracja albo jest odnoszony do ogółu ludzi zatrudnionych w instytucjach zajmujących się administrowaniem, albo zyskuje atrybuty negatywne, by nie powiedzieć pejoratywne, i staje się synonimem wadliwego, przeformalizowanego, a przez to odhumanizowanego, a niekiedy nawet szkodliwego, działania administracji i urzędników.

W tym ostatnim duchu o biurokracji, jeszcze w okresie poprzedzającym powstanie koncepcji typu idealnego biurokracji Maxa Webera, pisał m.in. polski, a właściwie galicyjski (bo swoje dzieło poświęcone biurokracji wydał w roku 1903) działacz społeczny, prawnik i urzędnik zarazem², późniejszy radny miejski³, Józef Olszewski.

* Dr hab. Marek Mączyński, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0001-8558-3361.

¹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 692 i n. (wyd. oryginalne: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1922).

² Po ukończeniu studiów prawnych na Uniwersytecie Lwowskim został praktykantem w Namiestnictwie we Lwowie, następnie pracował w starostwie w Żółtkwi, później był koncepcistą starostwa w Wadowicach i komisarzem powiatowym w Myślenicach i w Bóbrce. Por. G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, *Annales UMCS*, sec. G, 1985/1986, vol. 32/33, s. 2.

³ Radny miasta Lwowie od 1908 r. Por. H. Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef (1867-1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław 1979, s. 24-25.

Choć sam Olszewski twierdził, że jego rozprawa nie aspiruje do grona dzieł naukowych⁴, to jednak jego dzieło niewątpliwie stanowi rozbudowaną, niezmiernie ciekawą i wielowątkową analizę zjawiska biurokracji znacznie poprzedzającą rozważania Maxa Webera. Dzieło Olszewskiego ukazało się pt. *Biurokracja* w 1903 r. we Lwowie nakładem Księgarni Polskiej B. Połonieckiego i Warszawie E. Wende i Sp.

Wieloaspektowość rozważań i analiz Olszewskiego połączonych z próbą analizy całego szeregu zjawisk związanych z biurokacją, jej powstawaniem, przejawami i konsekwencjami ukazuje już ogólne spojrzenie na spis treści jego dzieła, który obejmuje kolejno (pisownia zgodna z oryginałem):

1. Przedmowa,
2. Uwagi ogólne,
3. Historia biurokracji,
 - a/ Urząd w czasach najdawniejszych,
 - b/ Urząd w państwie klasycznym,
 - c/ Urząd w Grecyi,
 - d/ Urzędy w Rzymie,
 - e/ Wieki średnie,
 - f/ Czasy nowsze
 - α/ Rozwój biurokracji w państwie prawnem,
 - β/ Epoka rewolucyi francuskiej,
 - γ/ Rozwój biurokracji na tle dziejów administracyi,
 - δ/ Rozwój biurokracji w ostatnich czasach,
 - ε/ Jak broniła się Anglia przez biurokacją,
4. Rodowód słowa biurokracja,
5. Definicja biurokracji i jej ogólne pojęcie,
6. Objawy biurokracji ogólnej natury
 - a/ Szablon i rutyna,
 - b/ Pisanina,
 - c/ Ton urzędowy,
 - d/ Drobiazgowość,
7. Biurokracja w urzędzie,
 - a/ Przygotowanie przyszłego urzędnika biurokraty,
 - b/ Urzędnik-biurokrata a Urzędnik-obywatel,
 - c/ Prawa i Obowiązki urzędnika,

⁴ „Nie miałem zamiaru traktować rzecz o biurokracji za stanowiska ściśle naukowego, więc też praca moja nie ma podziału naukowego, ani nie wyczerpuje tematu we wszystkich, teorią nauki o administracyi objętych kierunkach. Starałem się podnieść objawy najgłówniejsze i dla społecznego dobra najdonioślejsze”, J. Olszewski, *Biurokracja*, Lwów 1903, s. VI.

- d/ Obowiązek wierności,
 - e/ Tajemnica urzędowa,
 - f/ Obowiązek posłuszeństwa,
 - g/ Zachowanie się w urzędzie i poza służbą,
 - h/ Przysięga służbowa,
 - i/ Uniform,
 - j/ Prawa emerytalne urzędnika,
8. Biurokracja i życie prawne
- a/ Państwo jako gospodarz,
 - b/ Biurokracja a budżet państwowy,
 - c/ Biurokracja fiskalna,
 - d/ Biurokracja wobec prywatnych usiłowań gospodarczych,
9. Biurokracja w szkolnictwie,
10. Kilka dat do statystyki biurokracji,
11. Jak walczyć z biurokracją?
- a/ Zadanie państwa,
 - b/ Zadanie samego społeczeństwa,
 - c/ Zadanie nauki i prasy.

Olszewski, mimo że w swoich rozważaniach wskazywał, że biurokrację można pojmować pozytywnie⁵, jako jeden z systemów urządzenia administracji⁶, skłaniał się raczej do pojmowania jej jako wady przypisywanej państwu i całemu systemowi rządzenia⁷. Dlatego też, podążając za definicją biurokracji Roberta von Mohla⁸, uznał konsekwentnie, że biurokracja jest przede wszystkim „fałszywym pojmowaniem powołania instytucji i idei państwa, spełnianego przez olbrzymią armię urzędników, złożoną po największej części z miernej wartości elementów, poprzestającą na formalistycznej manipulacji, dotkniętą różnorodnymi przywarami i traktującą zawód swój jako rzemiosło”⁹. Wskazuje jednak, że nie chodzi mu bynajmniej jedynie o „formalistyczne załatwianie spraw z pominięciem uwagi na treść i ducha, tudzież kastową organizację stanu urzędniczego, który uprawia rządzenie jak rzemiosło, odosobnia się od reszty obywateli państwa i butnie nosi

⁵ J. Olszewski, *op. cit.*, s. 95.

⁶ Por. C.A. von Malchus, *Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe mit Andeutungen von Formen für die Behandlung und für die Einkleidung der Geschäfte, vorzüglich jener in dem Gebiete der inneren Staatsverwaltung*, t. 1-3, Heidelberg 1823.

⁷ J. Olszewski, *op. cit.*, s. 95-96.

⁸ Por. R. von Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Zweiter Band Politik*, Tübingen 1862.

⁹ J. Olszewski, *op. cit.*, s. 103.

głowę ponad resztę świata”¹⁰, lecz bardzo wyraźnie zaznacza, że ma w tym kontekście także na myśli ten błąd biurokracji, że „nie pojmuje ona należycie zadań państwa [...] nie umiając ocenić ich potrzeby i korzyści”¹¹. Wskazywał także na możliwość szkodenia przez biurokrację społeczeństwu, „choćby stanowczem i treściwem działaniem, ale skierowanym na szkodę społeczeństwa, przez złe rozumienie jego potrzeb”¹². Taki sposób definiowania i rozumienia biurokracji u Olszewskiego wynikał głównie stąd, że postrzegał ją funkcjonalnie, a jego przemyslenia były wynikiem rozważań osoby związanej ze środowiskiem urzędniczym, którego działalność stała się przedmiotem analiz. Z tego też powodu źródeł niedoskonałości biurokracji upatrywał on w niewłaściwym wykształceniu doskonałych warunków do alienowania się urzędników w maszynie biurokratycznej, wprowadzonej działającej bez zastrzeżeń (od strony organizacyjnej i formalnej), ale oderwanej od życia¹³. A przecież – jego zdaniem – prawidłowo działający urzędnik powinien być świadomy praw obywatelskich oraz działać na podstawie prawa z właściwym uwzględnieniem konkretnej sytuacji.

Rutyna nie może [...] zastąpić samokrytyki działania; pamiętanie o środkach, jakich użyć by należało w takich, a jakich w innych wypadkach nie może zastąpić świadomości, że droga obrona jest nie tylko praktyczną, ale i etyczną i moralną ze stanowiska społecznego [...]. Rutyna to środek utylitaryzmu administracyjnego, ale nie cnota zasadnicza dobrego urzędnika i nie cel wychowania politycznego ludności. Dobrze, jeżeli ją posiada urzędnik, rozumiejący należycie swoje powołanie i umiejący każdej chwili odróżnić cel właściwy urządzen państwowych od pojedynczych środków do celu tego wiodących, urzędnik, który patrząc na zadanie swoje w poszczególnej sprawie potrafi poza drobnymi szczegółami jej objąć równocześnie okiem także i szersze wymogi społeczne lub gospodarcze, lecz czym, jeżeli nie szablonem stać się musi ona w rękach funkcjonariusza władzy, który boi się i nie umie po prostu rzucić okiem poza granice swojego stolika biurowego lub poza widnokrąg, dający się objąć z okna danego urzędu¹⁴.

Dokonując analiz działalności biurokracji, Olszewski podkreślał, że stała się ona wręcz strukturą wyodrębnioną i autonomiczną w systemie sprawowania władzy, „stając się rządem w rządzie, państwem w państwie”¹⁵, co po-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 104.

¹³ Por. G.L. Seidler, *op. cit.*, s. 3 i n.

¹⁴ J. Olszewski, *op. cit.*, s. 121.

¹⁵ *Ibidem*, s. 102.

woduje, że jako taka może stanowić i stanowi istotne zagrożenie dla państwa i społeczeństwa. I przeciwko takiemu zorganizowaniu państwa i władzy w państwie Olszewski protestuje najbardziej. Stawia też pytania ważne oraz formułuje niebagatelne tezy, które nawet dzisiaj rozpatrywane poprzez pryzmat idei demokratycznego państwa prawa oraz nowoczesnych koncepcji rządzenia publicznego bynajmniej nie straciły na aktualności, a być może wręcz przeciwnie: zyskały jeszcze dobitniejszy wyraz. Dotyczy to m.in. takich jego konstatacji, jak:

Zadanie państwa, pojętego według nowszych zapatrywań, ograniczać się powinno na uregulowanie stosunków między jednostkami i pomiędzy związkami społecznymi, które powstały przez pocucie tych składników do szerszych obowiązków, aniżeli zasklepienie się w sferze samolubnych prywatnych interesów [...]. Dalej obowiązkiem państwa powinno być uregulowanie celów prawnych całości, jako takiej, a wreszcie unormowanie stosunku do obcych państw. Jeżeli jednak rząd stoi poza społeczeństwem, poza interesami ludności, a nawet często i przeciw nim, jeżeli ci, co ten rząd i państwo reprezentują, walczą o szablonową formę każdej drobnostki w urzędzeniu życia publicznego, jeżeli wszędzie, czy potrzeba czy nie, starają się uwidocznic i dać uczuć swój wpływ i swoją władzę, to państwo tak rządzone musi stać się antytezą instytucji i powołania wyżej wspomnianego¹⁶.

Albo zdarza się, że państwo zaniedbuje w sposób uporczywy wydanie i stworzenie urzędzeń, których domaga się od niego rozwój konstytucyjny lub administracyjny, albo nowe ukształtowanie się stosunków społecznych i obywatelskich, lub też – i to jest częstszy wypadek – zdarza się, że państwo wykracza poza granice rozumnej i pożytecznej działalności, uważając całe życie publiczne za swoją wyłączną własność i dziedzinę i siebie tylko za czynnik uprawniony do inicjatywy i do pracy na tym polu, i w ten sposób samo chce spełniać zadania, które nie należą do powołania państwa, lecz z natury rzeczy pozostawione być winne inicjatywie prywatnej jednostek i związków społecznych¹⁷.

Tego rodzaju spostrzeżenia Olszewskiego są tym bardziej istotne i godne uwagi, że mówiąc o przejawach biurokracji w jej negatywnym ujęciu, mówił on w istocie o biurokracji w urzędach państwowych, które uznawał nie tylko za „kolebkę i główną dziedzinę jej panowania”¹⁸, ale jednocześnie za rozsądny system biurokratycznego, konstatując przy tym, że „instytucjom samorządnym i prywatnym przychodziło jedynie z trudnością utrzymać się z nimi na

¹⁶ *Ibidem*, s. 100.

¹⁷ *Ibidem*, s. 101.

¹⁸ *Ibidem*, s. 140.

tem polu konkurencją i jeżeli dziś w tych sferach spotyka się rosnącą chorobę biurokratyczną, to jest ona bezsprzecznie wynikiem ślepego naśladownictwa urzędów państwowych”¹⁹. Co więcej, nie używając co prawda terminu decentralizacja, dość odważnie wskazuje na zalety rozwiązań samorządowych:

Anglia jest obrazem państwa, w którym od bardzo dawnych czasów istniał system rządów, powołujący lud do stanowienia o tym, co stosunki społeczne dla jego korzyści wymagają i to, o wszystkim, co przez lud i dla ludu stać się może.

W systemie tym członkowie związku społeczno-państwowego załatwiają wspólne ich kategorie sprawy sami, własnym staraniem i własną mądrością, bezwarunkowo nie mniejszą od mądrości płatnych mechaników administracyjnych, a naczelnej głowie państwa, czy to jednostce, czy naczelnej korporacji prawnej pozostaje tylko ogólne kierownictwo spraw wspólnych wszystkim pojedynczym kategoriom związków społecznych. Państwo jest wówczas nie maszyną i stadem złączonym przymusem, siłą i wolą jednostki w sposób całkiem przypadkowy i mechaniczny, lecz instytucją organicznie związaną, w której jeden organ bez drugiego, ani całość bez części istnieć a tym mniej rozwijać się nie może. Wówczas rządy państwa działają z dołu ku górze, spoczywając na szerokiej podstawie współdziałania wszystkich obywateli państwa dla jego dobra z wrodzonego instynktu potrzeby takiej organizacji, ale nie z narzuconego pseudo-interesu i są w rzeczywistości wyrazem woli i zapatrywań ogółu obywateli.

Anglia dawała od dawnych czasów przykład praktyczności i możliwości takiego systemu administracji zwanego w jej języku „Selfgovernment” we wszystkich dziedzinach życia państwowego na tle, zdawałoby się niemożliwym, monarchii dziedzicznej.

Administracja angielska odznacza się tym, że w Anglii parlament ma obok zadań prawodawczych równocześnie i naczelne kierownictwo i nadzór nad sprawami administracji, bez równoczesnej centralizacji, praktykowanej na kontynencie.

Parlament tamtejszy ma wprowadzić ingerencję we wszystkich ważniejszych sprawach administracji, które cywilizacja nakłada na państwo, ale obcą mu jest owa chciwość władzy i zazdrość o władzę, zwyczajna na kontynencie, bo cały duch angielskiego życia publicznego ze wszystkimi w tymże do rozwoju doszłymi społeczno-państwowymi stosunkami oparłby się zasadniczo i energicznie takiej tendencji.

Co do prawodawstwa, to parlament angielski zadowala się uchwalaniem najogólniejszych zasad prawnych, zastrzegając sobie decyzję co do pojedynczych wyjątków.

¹⁹ *Ibidem*, s. 139.

To nie ukróca autonomii obywatelskiej w pojedynczych stosunkach, o ile ona mieści się w ramach obowiązujących ustaw. Pod tym ostatnim warunkiem pozwala system rządzenia w Anglii pojedynczym warstwom społecznym i gospodarczym na wykonanie własnego, mniej lub więcej samodzielnego prawodawstwa, do uregulowania własnych partykularnych stosunków i ogranicza się na udzielaniu tym związków przywilejów, konstytucji (*chartes*), którymi przepisuje miarę i zakres ich władzy prawodawczej. Powodzi ustawodawczej (*Vielgesetzgeberei*) mimo to nie ma w Anglii, bo te, przez czynniki lokalne ze znakomitą znajomością swoich potrzeb ułożone i uchwalone ustawy nie ulegają tak częstym zmianom jak gdzie indziej²⁰.

Niezmiernie interesujące jest także to, że Olszewski zauważył problem trawiący zarówno ówczesne, jak i współczesne państwa oraz ich administracje, a mianowicie zjawisko inflacji prawa. Oczywiście nie używał tego terminu. Dostrzegł jednak, iż administracja i jej urzędnicy, działając na podstawie przepisów prawa, są jednak funkcjonalnie zależni od jakości tego prawa. Podał więc liczne przykłady rozmaitych dysfunkcji wynikających wprost z niedoskonałości przepisów tworzonych niezgodnie lub wręcz wbrew zasadom, które dzisiaj określilibyśmy mianem zasad dobrej legislacji, jak też wskazał, w jaki sposób sama machina biurokratyczna przyczynia się do tworzenia przepisów niespójnych, dwuznacznych, sprzecznych bądź nadmiarowych, a nade wszystko niezrozumiałych:

Prawo dzisiejsze rozwija się, rozrasta się i kształci, ale pozostaje zawsze tworem sztucznym, zimnym, niezdolnym ożywić i uzdrowić stosunków społecznych, które kształtują się poza jego wpływem, a nawet wbrew niemu. Corocznie powstaje olbrzymia ilość nowych prawideł prawnych, których istnienie i wpływ kończy się jednak na opublikowaniu ich w zbiorach ustawodawstwa, na opracowaniu krytycznym i komentarycznym ze strony teorii i na zastosowaniu mechanicznym przez władze do danych przypadków. Społeczeństwo, a przynajmniej przeważna jego część, stoi przed rosnącą z dnia na dzień księgą ustaw, jak przed tajemniczym skarbem ksiąg Sybilińskich, nie rozumiejąc jej i nie odczuwając chęci przyswojenia sobie jej tajemnic, które mu są tak obce, jak ci, którzy z powołania swego ustawy te do stosunków nieznanego przez nich życia rzeczywistego mają przystosowywać²¹.

²⁰ *Ibidem*, s. 81-83.

²¹ *Ibidem*, s. 217.

Wykonawcy prawa, urzędnicy, czują tymczasem, że posiadają wyłączny monopol na mądrość prawniczą, czują z jednej strony wyższość swoją ponad ogół obywateli, nieznających najprostszych zasad prawnych i mimowolnie ulegać muszą obłudowi wielkości; z drugiej strony popadają z konieczności z roli bezstronnych wykonawców prawa w rolę nauczycieli i mentorów, zmuszonych poświęcać większą część swego czasu na rozwlekłe informacje i pouczanie stron o zasadach prawa materalnego i formalnego²².

Biurokratyczny charakter prawodawstwa objawia się też niejednokrotnie w zbyt-
nim zaufaniu społeczeństwa do zdolności kodyfikatorskiej i prawodawczej ludzi
w prawie teoretycznie uczonych i zbyt-
nie lekceważenie przy pracy ustawodaw-
czej sił mniej w teorii, lecz za to więcej w praktycznym zrozumieniu potrzeb, wy-
bitnych²³.

Właściwie zdawałoby się, że czynność prawodawcza powinna być tak rozłożoną,
że szkieletu do każdej ustawy, opartego na teorii prawa i na zasadach jego filo-
zofii, dostarczać winni teoretycy, uczeni prawnicy, a na tym tle, w drodze prak-
tycznych dyskusji, ankiet, obrabiają szczegóły ludzie praktyki, którzy jedni mogą
trafnie ocenić, czy i które postanowienia szczegółowe i formalne dadzą się zasto-
sować do danych warunków rzeczywistego życia, do sił ekonomicznych i intelek-
tualnych obywateli, i czy nie będzie przy usunięciu dotychczasowego i zaprowa-
dzeniu nowego prawa – jak mówi niemieckie przysłowie: „das Kind mit dem Bade
ausgegossen”²⁴.

Tymczasem dzieje się w rzeczywistości odwrotnie. Ogólny zarys ustawy rodzi
się w najlepszym razie w poczuciu społecznym potrzeby uregulowania tej lub
innej gałęzi interesów, a czynniki kierujące maszyną prawodawczą, albo znaj-
dując w projektowanym nowym prawie swą własną korzyść, albo w przeciw-
nym razie, jeżeli już nie można dłużej zwlekać z wprowadzeniem narzuconej
ogólną opinią reformy, chcą przynajmniej zachować pozory władzy nad reformą
danej ustawy i zapewnić sobie przynajmniej wpływ na formalne jej obrobienie,
więc oddają surowy projekt prawa do obrobienia swoim biurowym maszyne-
riom kodyfikatorskim, i tu zaczyna się przy zielonym stole formalna obróbka
danego przedmiotu.

Na tle projektu ogólnego, nieraz szczęśliwie pomyślanego, zaczyna się teraz
praca biurokratycznego aparatu, który na dostarczonej kanwie zaczyna haftować

²² *Ibidem*, s. 218.

²³ *Ibidem*, s. 231.

²⁴ *Ibidem*, s. 231-232.

najzawilsze komplikacje. Bierze się tysiące szczegółów, możliwości i wątpliwości, wyszukuje się niejasności na białym i krzywizny na prostym i niby dla zapobieżenia nieporozumieniu lub fałszywej interpretacji ustawy, zaopatruje się ją w ty sięczne kazuistyczne przyczepki, które zamiast rzecz samą rozjaśnić, jeszcze bardziej ją zaciemniają i same znów wymagają licznych dodatków dla ich wyjaśnienia i dla ułatwienia stosowania ustawy samej. W tym istnym nieraz morzu paragrafów, ustępów, odsyłaczy, wyjątków od reguł, które znów są wyjątkami – w tym labiryncie najsprzeczniejszych z pozoru, a jak często późniejsze doświadczenie poucza i w rzeczywistości, przepisów, z których każdy zagmatwany jest niezliczone razy z całym aparatem innych postanowień, wyznaje się i orientuje zaledwie z trudnością umysł zawodowego jurysty, wygimnastykowany przez długoletnie studia prawne i ciągłe manipulowanie ustawami i przyuczony do najzawilszych łamigłówek, więc nie dziw, że dla ogółu społeczeństwa, mającego poczucie prawa, lecz nieobowiązanego znać się na jego przepastnych bezdrożach, staje się ustawa, wypracowana przez mechaników prawodawczych, papierusem, zapisanym językiem i pismem sanskrytu, który czyta na kuli ziemskiej ledwie kilkunastu ludzi.

Ustawa jest ślicznie opracowana, bogata w paragrafy, obmyślana na wszelkie wątpliwości, tylko zapomniano w niej o jednym koniecznym postanowieniu tj. o obowiązku odszkodowania obywateli państwa za stratę czasu, potrzebnego do przyswojenia sobie jej zawiłych postanowień, wymagających skomplikowanej mnemotechniki. Jest to wykwit idei biurokratycznego prawodawstwa, które daje prawo nie dla ludu, lecz dla wybranych umysłów, a ty szary tłumie, bądź kontent, że masz ustawę i nic sobie z tego nie rób, że jej nie rozumiesz i nigdy znać nie będziesz, bo będą tacy, co cię w sam czas na twojej skórze jej sekretów nauczą!

Czy można w tych warunkach mówić o zaufaniu społeczeństwa do prawa, i czym, jeżeli nie terroryzmem biurokratyzmu prawodawczego, jest wobec tego postanowienie powszechnej księgi ustaw cywilnych, że „nieznajomość prawa nie uwalnia od odpowiedzialności”²⁵

I puentuje:

O niebezpieczeństwach, wpływających ze zbyt gorączkowej pracy ustawodawczych maszyn, panuje dostateczne przeświadczenie w szeregach nawet tych czynników, które mają na tym kierunku wpływ decydujący, lecz tu najczęściej pocieszają się, że choćby nowy eksperyment prawodawczy się nie udał to nie wielkie nieszcześnie, bo to się przecież da zmienić w danym razie: coś się doda, coś się zmieni drogą późniejszej noweli, resztę uzupełni rozporządzeniami

²⁵ *Ibidem*, s. 232-234.

wykonawczemi, okólnikami, orzeczeniami w toku instancyj i t.p. i jakoś nowe prawo się utrże. W tem leży niemoralność hiperprodukcji prawodawczej i charakter biurokratyczny dzisiejszego ustawodawstwa²⁶.

Takie niewątpliwie dość radykalne stanowisko Olszewskiego, upatrującego przyczyn tworzenia rozbudowanego i skomplikowanego systemu prawnego niemal wyłącznie w idei biurokratyzacji, spotkało się z pewną krytyką w literaturze. Zarzucono mu, iż rozwój funkcji prawa w państwie i społeczeństwie traktował jako wynik działalności biurokracji, a nie naturalny proces rozwoju. Zarzucono mu także niedostrzeganie potrzeby coraz większej specjalizacji działalności administracyjnej, niemożności zaprzestania rozwoju idei prawnych i ich interpretacji oraz niedostrzeganie tworzenia mechanizmów społecznej kontroli nad stosowaniem prawa przez urzędy²⁷. Trzeba jednak oddać Olszewskiemu, iż nie zapomina on zupełnie o roli społeczeństwa i obywateli w walce z biurokacją. Tyle tylko, że omawia on to zagadnienie odrębnie i analizując je dychotomicznie, w przekroju idealnym i realnym. W pierwszym państwo i społeczeństwo stanowią jedność, społeczeństwo bowiem identyfikuje się z państwem, którego fundamentalna idea polega „na dobrowolnym połączeniu się ludzi w celach wspólnego dobra”²⁸. W tym „idealnym składzie rzeczy [...] państwo bowiem z natury swego celu i swego powołania winno być synonimem pojęcia społeczeństwa, powinno być jego duszą, jego rozumem i jego wolą”²⁹. Tym samym w takim idealnym ujęciu nie ma rozdziewięku między społeczeństwem a aparatem władzy. Nie ma zatem także schorzenia biurokratycznego, stąd działania społeczeństwa i państwa mogą mieć wyłącznie charakter prewencyjny, aby nie dopuścić do deformacji ustrojowej. W wypadku drugim, kiedy istnieje realny rozdziewięk między społeczeństwem a władzą, w wyniku czego państwo staje się biurokratyczne i nie reprezentuje pełni interesów obywateli – społeczeństwo musi podjąć walkę z biurokacją. Walka ta winna być świadoma i konsekwentna w działaniu. Jeśliby każdy, kto odczuł lekceważenie władz ze szkodą swych interesów, nie wahał się użyć wszelkich środków do obrony

[...] wywalczenia w najwyższej instancji odpowiedniego zadośćuczynienia, wówczas musiałaby nastąpić gruntowna zmiana dzisiejszych anormalnych stosunków i większe rachowanie się urzędów z prawami obywateli. Prawda, że droga ta nie

²⁶ *Ibidem*, s. 225-226.

²⁷ Por. A. Kulecka, *Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)*, [w:] A. Górak, J. Kukarina, J. Legięć (red.), *Dzieje biurokracji, t. IX: Biurokracja monarchii*, Lublin 2019, s. 9-30.

²⁸ J. Olszewski, *op. cit.*, s. 352.

²⁹ *Ibidem*, s. 375.

uślana na różach, ale przykrości, których przyszłoby doznać w tej walce o słuszość stoją w takim samym stosunku do korzyści, jaką energiczna obrona pociągnęłaby dla dobra ogółu i obowiązkiem każdego obywatela powinno być złożyć tę ofiarę na ołtarzu dobra publicznego.

Odwieczna to prawda, że społeczeństwo doznaje takiego traktowania, na jakie zasługuje, jeżeli się nie broni i poddaje pokornie głowę pod chłostę i dokuczliwe nękanie ze strony biurokratycznych zachcianek, to nie zasługuje na inny los³⁰.

Wczytując się uważnie w uwagi Olszewskiego na temat roli społeczeństwa w walce z biurokracją i jej przejawami, można nawet przypisać mu – ale oczywiście tylko spoglądając z dzisiejszej perspektywy – bycie prekursorem idei pomocniczości. Olszewski bowiem, zauważając, że „emancypacja z pod wielorządztwa biurokracji i powołanie obywateli państwa do samodzielnego działania w różnych sferach życia państwowego jest jedynym ratunkiem przed terroryzmem urzędnictwa”, wskazuje, iż szczególnie skutecznym orężem społeczeństwa w walce z biurokracją mogą być swobodnie organizowane związki różnego typu, które między innymi przejmowałyby na siebie zadania państwa. Podkreśla także, że

idea wolnej asocjacji to jedna z najpotężniejszych broni przeciw potędze biurokracji. Dążność do łączenia się w wolne stowarzyszenia polityczne i gospodarcze to najlepszy środek do uchylenia zamachów biurokracji na swobodę obywatelską i do wykorzenienia ospałości, szlendryanu i bezproduktywności urzędów. Tam, gdzie jednostka pozostawiona samej sobie musiałaby dopięcia przedsięwziętego interesu politycznego lub gospodarczego udawać się o pomoc do władzy rządowej i zetknąć tutaj z działaniem biurokracji, tam w wielu przypadkach działanie asocjacyjne dla pewnej kategorii spraw zastąpić potrafi skutecznie ingerencję państwa i pozwoli uniknąć możliwych i przykrych starć z objawami biuromanii. Najlepszą też drogą do osłabienia i do wytopienia biurokracji, to staranie usilne, aby obchodzić się, ile możliwości w ramach obowiązujących ustaw bez ingerencji państwa, a przede wszystkim pozbywanie się dotychczasowego zwyczaju rachowania we wszystkim na pomoc państwa i jego urzędników.

Im swobodniej zorganizowane są stowarzyszenia wolne, im więcej starają się czerpać siły do spełnienia swoich zadań ze swego własnego zapasu sił materialnych i intelektualnych, tym mniej przyjdzie im walczyć z apatią lub z ujarzmieniem w karby form i szablonu biurokratycznego.

Widok licznych, inicjatywą prywatną zbudowanych i kwitnących przedsiębiorstw, musi wzbudzać po stronie biurokracji szacunek i utrwałać w niej prze-

³⁰ *Ibidem*, s. 377.

konanie, że nie ona tylko ma monopol na uszczęśliwianie narodów. Życie wolnych stowarzyszeń politycznych i ekonomicznych jest najlepszą szkołą dla obywateli do wyrobienia sobie samodzielnej myśli i praktyki stosunków administracyjnych, bez brania sobie przykładów z organizacji i działalności władz i urzędów państwowych; stąd przychodzi umiejętność rządzenia się sobą i liczenia na swe własne siły³¹.

A wywód swój kończy tak: „Wszystkie powyższe uwagi streścić się dadzą w krótką zasadniczą myśl, że duch obywatelski zdrowy etycznie, społecznie i ekonomicznie, to najcięższy wróg i najlepsza broń przeciw biurokracji”³².

Podejście Olszewskiego do biurokracji jako zjawiska negatywnego jest istotnie różne od późniejszego konceptu Maxa Webera. Mimo zasadniczej różnicy w podejściu można dostrzec pewne elementy, które obie teorie łączą. O ile bowiem biurokracja według Maxa Webera jest logicznie uporządkowanym systemem opierającym się na zasadach, który cechują m.in. depersonalizacja, piśmienność komunikowania się, samoizolacja, konformizm i opór przed zmianami, to Olszewski, w oparciu o te same cechy, identyfikuje symptomy negatywnie pojmowanej biurokracji, wskazując na rutynę, „przesadną pisaninę”, ton urzędowy oraz drobiazgowość. Można powiedzieć, że to, co dla jednego jest zaletą (bo propaguje myślenie normatywne i prowadzi np. do powtarzalności, przewidywalności i standaryzacji działań oraz ich dokumentacji), to dla drugiego jest wadą (aparatury urzędniczej pielęgnuje ducha izolacjonizmu, odrębności i kastowości, kultywuje konserwatyzm społeczny i nie liczy się z opinią ludności, choćby najpowszechniej wyrażoną). Obaj jednakże dostrzegają jedno: wysoce zachowawczy i niesprzyjający innowacyjności charakter biurokracji. Tyle że dla Webera jest to obiektywna konieczność, dla Olszewskiego przejaw dysfunkcji (a ściślej rzecz ujmując: schorzenia) systemu. Należy wszakże pamiętać, że również Max Weber, podobnie jak Olszewski, szczegółowo analizował zawłaszczanie przez biurokrację kolejnych sfer życia politycznego i ograniczanie wolności jednostek³³.

W obu teoriach wiele uwagi poświęcono urzędnikom, ich statusowi i przygotowaniu. O ile jednak Weber skupiał się na profesjonalizmie (fachowości), dzięki któremu ustanawiany jest m.in. podział pracy poprzez normy kompetencyjne, to Olszewski więcej mówił o relacjach z obywatelem oraz o prawach i obowiązkach (w tym odpowiedzialności) urzędników, dopatrując się w ich

³¹ *Ibidem*, s. 381-382.

³² *Ibidem*, s. 384.

³³ Por. M. Weber, *Panowanie urzędników a przywództwo polityczne*, „Principia” 1997, t. 16-17, s. 25-57 (przekład fragmentu pt. *Beamtenherrschaft und politisches Führertum*, z rozdz. II pt. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (maj 1918), [w:] *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1958, s. 308-338, przeł. J. Sidorek).

niekompetencji praprzyczyny zła. Dostrzegał także, że nawet najlepszy aparat urzędniczy podlega tendencjom, które kryją w sobie niebezpieczeństwo jego deformacji. Tendencje te w jego ocenie przejawiają się głównie jako: formalizm, centralizm i zwielokrotnianie urzędników (można powiedzieć, że w tym ostatnim kontekście wyrażał się w duchu sformułowanej ponad pół wieku później tezy autorstwa Cyrila Northcote'a Parkinsona – i stąd zwanej także ironicznie prawem Parkinsona – mówiącej o zasadzie intensywnego wzrostu liczby urzędników zatrudnionych w administracji publicznej).

Przywiodło go to do ostatecznej krytyki biurokracji wyrażonej następującymi słowami: „fałszywy blask bijący od pozornej siły rządów, opartej na formie i na udawanym posłuszeństwie rządzonych, zaślepił wzrok na groźne niebezpieczeństwo, jakim staje się rosnąca z każdym dniem bardziej przepaść między państwem a obywatelem, nie powinno się zamykać oczu na to niebezpieczeństwo”³⁴.

Praca Józefa Olszewskiego w odróżnieniu od dzieła Maxa Webera, mimo dążenia do szerokiego ukazania omawianego zjawiska, nie ma jednak charakteru kompleksowego. Autor nie dokonał pełnej analizy uwarunkowań działalności administracji, ograniczając się do diagnozy i analizy jej negatywnych cech oraz pewnych, zresztą dość eklektycznie dobieranych, pomysłów na ich zwalczanie. Dzieło Olszewskiego należy uznać za wciąż inspirujące i skłaniające do refleksji. Trudno jednak powiedzieć, czy mogło ono takim być dla autora typu idealnego biurokracji. Niewątpliwie mogło być mu ono znane (książka Olszewskiego została wydana w Niemczech już w roku 1904³⁵), jednakże Max Weber nigdzie o niej nie wspomina. Może właśnie dlatego, że koncepcja racjonalnie działającego idealnego typu biurokracji jest swoistą antytezą dzieła Olszewskiego. Różnice te mogą jednak wynikać po prostu z zupełnie odmiennego spojrzenia na państwo. Jak to trafnie ujął Grzegorz Leopold Seidler: „Weber swą idealną biurokrację widział oczyma heglisty, w pryzmacie historii i zmieniających się procesów ekonomiczno-społecznych. Zaś Olszewski zmodyfikowaną doktrynę liberalną konfrontował z praktyką, w której był bezpośrednio zaangażowany”³⁶. Ale jak widać, krytyka biurokracji jako modelu idealnego, jako najbardziej racjonalnego, nie jest wyłączną domeną „postweberystów” takich jak Michel Crozier czy Ludwig von Mises³⁷. Jednym z jej niewątpliwych prekursorów był Józef Olszewski.

³⁴ J. Olszewski, *op. cit.*, s. 353.

³⁵ J. Olszewski, *Bureaukratie*, Würzburg 1904.

³⁶ G.L. Seidler, *op. cit.*, s. 2.

³⁷ Por. M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967; L. von Mises, *Biurokracja*, Lublin-Warszawa 1995.

Cel administracyjny: od teorii do roli i znaczenia – w kontekście wyzwań XXI w.

Wprowadzenie

Nie wymaga nawet bliższego uzasadnienia stwierdzenie, że administracja publiczna – wobec swoich cech i właściwości – pozostaje jednym w głównych kół zamachowych rozwoju w naszym życiu zbiorowym. Choć rzecz jasna pewne decyzje natury fundamentalnej i podstawowej – wobec ukształtowania całego systemu – pozostają poza jej granicami, to na etapie bieżącego, a przy tym aktywnego i po prostu stałego działania mającego za zadanie organizowanie społeczeństwa jej aktywność jawi się poniekąd jako „najważniejsza”. Jednocześnie pamiętajmy, jak stwierdził niegdyś W.L. Jaworski, że administracja publiczna to „nie tylko wykonywanie ustaw, ale także działalność twórcza”¹. Dodatkowo da się taką zdolność do tworzenia, odkrywania i kreowania różnie opisywać, ujmować z różnych (także naukowo) perspektyw, ale bez wątpienia, gdy chcemy wskazać istotę administracji publicznej i to przede wszystkim w kontekście uprawiania w ruch określonych zmian i rozwoju (również w połączeniu z wyzwaniami współczesności), musi być ona wielowątkowo i wieloaspektowo poznana, zdefiniowana i adekwatnie opisana.

I już w tym miejscu można zauważyć, że pomimo pewnego normatywnego i formalnego obrazu systemu, w którym administracja publiczna jest „zawieszona”, staje się ona inspiratorem oraz inicjatorem (i to samodzielnym) bardzo wielu elementów swojego działania. Nie chodzi tu o negowanie założeń, które są przecież kwintesencją wspomnianego systemu, jak np. prymat ustawy, ale o wyprowadzenie rozważań nad działalnością administracji publicznej na nieco „szersze wody”, aby nadać im wymiar jak najbardziej odpowiadający (prawnej) rzeczywistości.

Jednym ze sposobów, aczkolwiek już intuicyjnie najbardziej odpowiednim, ujęcia zidentyfikowanego problemu i wyjścia naprzeciw wskazywanym

* Dr Mariusz Krawczyk, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: [0000-0002-5961-1629](https://orcid.org/0000-0002-5961-1629).

¹ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 10.

założeniom jest przeprowadzenie badań nad czymś, co na potrzeby niniejszego opracowania dałoby się nazwać celem administracyjnym (celami administracyjnymi)². Wydaje się bowiem, że to ten poziom determinowania określonych aktywności, tzn. w pewnym sensie aprioryczny poziom ustalania i określania ich celów, będzie najistotniejszym polem dla poniekąd twórczego (i rozwojowego) obierania drogi w administrowaniu. Pozostawiając zatem na marginesie ustalenia w przedmiocie wartości (aksjologii) i konkretnych już (jednostkowych) poczynąń (środków i sposobów realizacji celów), można też zauważyć, że w tej fazie normy prawa administracyjnego stają się dla administracji publicznej, jednakże bez jakiegoś negatywnego kontekstu, jedynie pewną granicą, której nie wolno przekroczyć.

Spoglądanie zaś na działania administracji publicznej i samo prawo administracyjne przez pryzmat celu opiera się na założeniu, że jakiegokolwiek aktywności, które też ostatecznie da się przypisać człowiekowi, są zawsze dążeniem do czegoś – do osiągnięcia jakiegoś stanu, zmiany, bądź utrzymania tego, co jest, itd., a nie jedynie działaniami „dla samych siebie”. Przy tym „w rozumieniu tym zakodowane jest pewne charakterystyczne dla czasów współczesnych spojrzenie na model funkcjonowania świata naturalnego, w tym w szczególności przyrody ożywionej. Spojrzenie takie charakteryzuje się uznaniem, iż podmiot podejmujący aktywność posiada wpływ na to, czy określony cel działania zostanie osiągnięty. Innymi słowy, w takim ujęciu osiągnięcie celu jest wynikiem «dążeń», nie zaś nieuchronnego i bezwiednego zbliżania się do niego. Pogląd taki stoi w opozycji do występujących na historycznych etapach rozwoju cywilizacyjnego koncepcji finalistycznych, zwanych również teleologicznymi”³. Stąd też należy przyjąć, że każde działanie administracyjne opiera się na bardziej lub mniej zdefiniowanym i normatywnie ukształtowanym oraz bardziej lub mniej uświadomionym celu działania.

1. O celu publicznym

Wskazana perspektywa nie jest oczywiście obca rozważaniom nauki prawa administracyjnego, ale zdaje się być czasem dość wąsko zakreślona. Przede wszystkim w tym ujęciu mówi się o celu publicznym administracji i „mimo, że

² „Ogólne pojęcie celu może być rozumiane co najmniej dwojako: jako planowy wynik każdego racjonalnego działania, oraz jako coś, do czego się dąży i o co się zabiega”, W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa–Kraków 2006, s. 93.

³ G. Samitowski, *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*, rozprawa doktorska, niepublikowana (dostępna w Repozytorium Uniwersytetu Jagiellońskiego), Kraków 2017, s. 25.

pojęcie [...] celu publicznego jest zmienne, z wymogów państwa prawnego wynika potrzeba ujmowania go na płaszczyźnie normatywnej, a następnie ustalanie jego treści na podstawie całokształtu regulacji prawnych”⁴. Przy tym wyraźnie zaznacza się, że „pojęcie celu publicznego jest określane przez ustrojodawcę, a potwierdzane lub nawet w niektórych wypadkach precyzowane przez ustawodawcę zwykłego. Nigdy natomiast [...] nie jest i nie powinno być kategorią ustaloną przez administrację publiczną. [...] Powierzenie administracji kompetencji do kreowania, a nawet tylko precyzowania celu jej własnej działalności pozostaje w zasadniczej sprzeczności z założeniami demokratycznego państwa prawnego”⁵ i „niedopuszczalne jest również kreowanie bądź nawet dookreślanie przez administrację publiczną kategorii celu publicznego na etapie stosowania przez nią prawa”⁶. „Celem publicznym administracji rozumianym szeroko jest już samo działanie administracji zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a celem publicznym w wąskim rozumieniu jest pożądany wynik tego działania w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie”⁷, a „ustawodawca określa kategorię celu publicznego w jego najszerszym rozumieniu poprzez konstruowanie kategorii celu publicznego w jego węższym rozumieniu”⁸.

Z perspektywy doktrynalnych ustaleń dotyczących celu publicznego da się sformułować zatem uogólnienie, że byt, jakim jest administracja publiczna, nie posiada i nie może posiadać ustanowionych przez samą siebie celów publicznych, lecz są one jej „oktrojowane” z zewnątrz w ramach odpowiednio ustanowionych mechanizmów demokratycznych za pomocą i z pośrednictwem prawa. Sama zaś kategoria i pojęcie celu publicznego służą do wyrażania i uzasadniania tych zamierzeń, które nadawane są administracji publicznej w celu określonego wykonawstwa i wdrożenia w życie. Nie wchodząc przy tym w szczegóły, w strukturze normatywnej zasadniczym nośnikiem treści celowościowych są z perspektywy organów i podmiotów administracyjnych normy zadaniowe.

⁴ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 106.

⁵ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 114.

⁶ *Ibidem*, s. 115. Jednocześnie „cel ten w sposób immanentny łączy się z zagadnieniem interesu publicznego. Należy przyjąć, iż źródłem celu publicznego nie jest sama w sobie wola podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą, lecz w rzeczywistości odnajduje on swoją genezę w danym skonkretyzowanym interesie publicznym [...]. W tym ujęciu, określenie celu publicznego odbywa się poprzez «wydobycie» go z interesu publicznego, nie zaś przez jego wykreowanie *ex nihilo*”, G. Samitowski, *op. cit.*, s. 29.

⁷ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 93.

⁸ *Ibidem*, s. 113.

2. O bardziej „praktycznym” znaczeniu celu

Na tym nie można jednak poprzestać i należy zwrócić uwagę również na fakt, że cel jako taki może mieć charakter mniej lub bardziej dookreślony i sprecyzowany. Jednocześnie służyć może do wyjaśnienia działań o charakterze bardziej aktywnym – zwłaszcza ukazania ich motywacji. Bowiem w dążeniu do satysfakcjonującego realizowania celów publicznych, chociażby z punktu widzenia skuteczności działań, administracja może chyba samodzielnie wybierać cele „najniższego rzędu”, które dałoby się nazwać np. celami instrumentalnymi lub po prostu „praktycznymi” albo celami operatywnymi i chyba ostatnie określenie, biorąc pod uwagę również znaczenie słowa „operatywność” z języka naturalnego, najlepiej oddaje to, co w istocie się tu dzieje i powinno się dziać.

Dałoby się w tym miejscu odwołać również do ustaleń z teorii (nauki) zarządzania. Bowiem ta, opisując w istocie każdą organizację, co przynajmniej w pewnym zakresie może zostać odniesione do administracji publicznej, również w wielu miejscach wypowiada się na temat realizowanych w organizacji celów. I tak mówi się tu o celach ogólnych, pośrednich i szczegółowych (częstkowych) – również o misji danego podmiotu; ze względu na umiejscowienie w szczeblowej strukturze organizacji – o celach strategicznych, taktycznych i operacyjnych (technicznych); zewnętrznych i wewnętrznych; wskazuje się także z osobna pojęcie priorytetów⁹. Wydaje się jednak, że te ustalenia i dorobek nauki zarządzania są o tyle i nie do końca dla nas miarodajne, że nie uwzględniają wielu czynników, które dla nauki prawa powinny być najważniejsze, a koncentrują się tylko na rzeczywistym i empirycznym obrazie organizacji różnego typu (przede wszystkim w odwołaniu do przedsiębiorstwa i jego potencjalnej struktury). Pozostając zatem na gruncie ustaleń prawnych, nie należy wprost „wtłaczać” ustaleń nauki prawa administracyjnego w terminologię nauki o zarządzaniu. Nie sposób jednak nie zauważyć (i tu będziemy mieli pewne nawiązanie), że także z pozycji prawnej pewne cele znajdują się poniżej tych ustanowionych przez ustrojudawcę i ustawodawcę i zależą już nieco bardziej od samej administracji publicznej (przynajmniej ich „wypowiedzenie”)¹⁰.

W każdym razie musi istnieć „łącznik” pomiędzy celem publicznym „narzuconym” a jednostkowymi celami obieranymi (operatywnymi). Jednocześnie

⁹ Por. A. Sztando, *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] R. Brol, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2012, s. 17-21.

¹⁰ Dlatego zostały wyróżnione jako cele operatywne. Będą miały przy tym różny charakter, gdy chcielibyśmy się posłużyć kategoryzacją z nauki o zarządzaniu. Przyjęte określenie ma na celu również odróżnienie tego zakresu od zasygnalizowanej terminologii, której – jak już wskaza-
no – nie należy tu wprost przenosić.

muszą one posiadać bezpośredni związek z realizowanym interesem (celem) publicznym i czynić zadość innym jeszcze miarodajnym w tym zakresie zasadom (choćby w kwestii formy ich ustanowienia lub wyrażenia), aby mogły zostać zaakceptowane i w tym sensie jedynie będą dawały się uzasadnić. Ocenić je można przede wszystkim z perspektywy proporcjonalności¹¹, którą da się rozpatrywać nie tylko na linii cel–środki, ale także w odniesieniu do wyboru bardziej sprecyzowanych celów w odniesieniu do celu ogólnego.

Na marginesie można jeszcze dodać, że wskazywane cele operatywne czasami wobec głównego celu publicznego mogą mieć charakter nieco bardziej poboczny, łącząc się nie tyle z jego materią, ale determinując jego obudowę, i dotyczyć zasad (wartości) określających samo funkcjonowanie władzy publicznej – tak będzie np. w przypadku podejmowania działań informacyjnych, które najczęściej nie mają charakteru samoistnego, ale towarzyszą innym aktywnościom.

3. Przejawy i przykłady

Spójrzmy chociażby na obszar regulowany ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wartościami (celami ostatecznymi) całej regulacji stają się tu ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, co od razu można przełożyć na stosowne ustalenia w przedmiocie normatywnego zdeterminowania celu publicznego dla działań organów administracji publicznej podejmowanych na tym polu. Jednocześnie już w zakresie przedmiotowym tego aktu odnajdziemy wypowiedź, że ustawa określa nie tylko „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej”, ale również „zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów **na określone cele** [podkreślenie – przyp. aut.] oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy” (art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.). Ustawodawca, determinując cel publiczny w postaci dążenia do osiągnięcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, zapowiada tu jednocześnie i w ogóle zauważa, że pewne „doprecyzowanie” (w postaci przyjęcia konkretnych już celów) nastąpi tu już na poziomie samej administracji, która w ramach tzw. władztwa planistycznego dokona – i to poniekąd samodzielnie – stosownych rozstrzygnięć operacyjnych.

¹¹ Bez wątpienia „obecnie zasada proporcjonalności [...] wyparła dawniejsze instrumenty materialnoprawnego ograniczenia swobody działania władzy publicznej w sferze tworzenia prawa i w sferze jego stosowania, przede wszystkim przez administrację publiczną”, H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, ZNSA 2010, nr 1, s. 14-15.

Zauważmy jeszcze ustawową definicję ładu przestrzennego (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.): „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”. Nie wchodząc nazbyt w szczegóły, to dopiero na poziomie np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy planu ogólnego gminy, który ma przesądzić m.in. strefy planistyczne (art. 13a ust. 4 pkt 1 lit. a), zostaną określone cele operatywne, które „ustawią” w jakiejś relacji w konkretnym miejscu i czasie wyliczone uwarunkowania i wymagania. Widzimy przy tym, że wypowiedź ustawodawcy pozostaje tu w pewnym sensie jedynie kierunkiem i „granicą” dla administracyjnego definiowania przebiegu opisywanych zjawisk i zdarzeń¹².

Gdybyśmy zwrócili jeszcze uwagę na przykład ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, to okaże się, że cel publiczny w niej wyrażony ma być realizowany przez szereg działań o formalnym i dookreślonym (przede wszystkim prawnym) charakterze. Nie oznacza to chyba jednak, że w związku z tym istnieje zakaz podejmowania innych jeszcze aktywności (np. społeczno-organizatorskich), co będzie elementem odpowiednio ukształtowanej polityki społecznej w tym zakresie (do czego upoważnia wprost art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a.) i może być właśnie ukazane poprzez odwołanie się do najszerzej rozumianej kategorii celu.

4. O polityce administracyjnej

Na marginesie można jeszcze dodać, co rzuci znów nowe światło na kategorię celu, że w prawie w ogóle można wyodrębnić trzy grupy wypowiedzi: zasady, polityki i inne normy (reguły). Ściśle chodzi tu o drugą grupę wypowiedzi – R. Dworkin stwierdza: „nazywam «polityką» ten rodzaj normy, która wyznacza cel do osiągnięcia, zwykle jest to postęp w zakresie jakiegoś ekonomicznego, politycznego czy społecznego aspektu życia zbiorowości (choć niektóre z nich są negatywne w tym sensie, że zakładają, iż jeden z obecnych celów ma

¹² Jednocześnie trudno nie zauważyć znaczenia zidentyfikowanego tu obszaru dla wyzwań XXI w., m.in. w kontekście zmian klimatycznych. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o procesy zachodzące w otoczeniu administracji (por. J. Korczak, *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, AUWr No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, s. 161-184), ale same sposoby radzenia sobie z nimi i wybór drogi dla podejmowanych działań należy już (poza oczywiście działaniami ustawodawcy i władzy politycznej) do zakresu celów administracyjnych.

być chroniony przed zmianami idącymi w odwrotnym kierunku)”¹³. W naszym wypadku adresatami tego typu wypowiedzi będzie administracja publiczna, ale również we własnych wypowiedziach będzie mogła ona konstruować tego typu „polityki” – niejako na własne potrzeby, jednak zawsze w granicach ustawowych celów publicznych. „Szranki bowiem, określone przez prawo, niewystarczającą byłyby tamą: tworzą one jedynie, jeżeli tak rzecz można, linie orientacyjne planu, ani treści, ani wykonania nie dotycząc. Poruszając się w szrankach koniecznej i zasadniczej regulacji prawnej, ma wszakże państwo – lepiej powiedziawszy – niezliczone drogi wyboru. I tu kierować się musi pewnym sprawdzianem, pewną normą celową, pewnym przystosowaniem wiadomych środków do pożądanego wyniku. Mamy więc do czynienia z uprządkowaniem kategorii według norm praktycznych, zmiennych w każdym momencie życia [...], podporządkowanych i wcale nie autonomicznych, jak to rzecz można o regulacji prawnej”¹⁴.

Dotykamy w tym miejscu problemów, które przy odpowiedniej optyce mogą być traktowane już jako odrębny obszar wiedzy¹⁵, jeżeli przyjmiemy jednak, że prawo administracyjne jest środkiem realizacji określonych potrzeb społecznych¹⁶, to „polityka administracyjna w kontekście «jak wykonać najlepiej

¹³ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 2021, s. 61. I dalej: „Natomiaś «zasadą» nazywam normę, która ma być przestrzegana nie dlatego, że jej przestrzeganie przybliży lub zapewni ekonomiczną, polityczną lub społeczną sytuację, która wydaje się pożądana, ale dlatego, że tego domaga się sprawiedliwość, uczciwość lub jakiś inny wymiar moralności. I tak, norma mówiąca, że należy zmniejszać liczbę wypadków samochodowych, stanowi politykę, a norma mówiąca, że nikt nie powinien czerpać z zysku z wyrządzonego przez siebie zła, jest zasadą”, *ibidem*.

¹⁴ S. Rundstein, *Studia i szkice prawne*, Lwów 1904, s. 59-60. Wydaje się, że pomimo zmiany wielu kontekstów, słowa te zachowują aktualność – zwłaszcza wobec wyzwań XXI w. „Działalność państwa [...] podlega uprządkowaniu dwojakiego rodzaju. Raz – ze względu na normy prawne przez państwo stanowione, rozgraniczające i upełnomocniające – działalność zamyka się w pewnym kole, którego obwód, choć nieraz na zawsze określony, wszakże zmienny i elastycznie niekiedy rozciągał, tworzy w zasadzie szranki i granice. Powtórę, akcja państwowa we wszystkich dziedzinach życia, na każdym szczeblu – od najwyższego do najpospolitszego – kieruje się pewną świadomością wytkniętego celu”, *ibidem*, s. 59.

¹⁵ „W doktrynie polskiej bez wątpienia fundamentalne znaczenie mają ustalenia dokonane przez F. Longchamps, który w rozważaniach nad pojęciem administracji traktował ją jako działanie kulturowe na stanowisku publicznym w układzie administracji, wyznaczonym czynnikami koniecznościowymi, dowolnościowymi i powinnościowymi. W jego ujęciu polityka administracyjna jest obszarem, w którym dokonuje się określenie celu układu administracyjnego rozumianego jako cel publiczny kształtujący treść każdego z tych czynników. [...] Z tego źródła wywodzi się polski nurt doktrynalny rozumiejący politykę administracyjną jako dziedzinę nauk administracyjnych poświęconą ustalaniu celów działania administracji i sposobów ich realizacji”, J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 289.

¹⁶ Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 9.

proces administrowania» (usługowa, instrumentalna w stosunku do rządzenia) stanowi nieodłączny atrybut działalności zarządczej administracji publicznej. [...] Akty polityki administracyjnej [zaś – przyp. aut.] są bardzo specyficzną formą działania, gdyż w swej treści dotyczą wartościowania sposobów wykonania aktów polityki innych organów władzy publicznej bądź celów i zadań określonych przez ustawy [...]. Akty polityki nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów spoza administracji, ale mogą w sposób refleksywny i istotny [...] na te sytuacje oddziaływać. «Odświeżenie» czy też «zaostwienie» spojrzenia na miejsce i rolę aktów polityki/rządzenia i polityki administracyjnej w klasyfikacji form działania władzy wykonawczej i administracji publicznej jest niewątpliwie jednym z wyzwań stojących przed obecną nauką prawa administracyjnego. [...] Prawne formy aktów polityki administracyjnej nie stanowią bowiem zagadnienia, które może być wyczerpująco zbadane jedynie w obrębie nauki polityki administracyjnej¹⁷.

Nie zawężając jednak perspektywy tylko do aktów polityki administracyjnej i samej polityki administracyjnej, powyższe przedstawienie pojawiło się przede wszystkim po to, aby dokonać dodatkowej jeszcze podbudowy dla prezentowanej w opracowaniu tezy, że administracja publiczna twórczo i nieustannie determinuje swoje działania w warstwie teleologicznej.

5. Podsumowanie i wyznaczenie perspektywy

Przedstawione rozważania ukazują, jak istotny dla działań administracji publicznej pozostaje poziom realizowanych celów. I wbrew temu, co mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka, da się tu wyznaczyć obszar, w którym dochodzi (przynajmniej) do współwyznaczania przez podmioty administracji publicznej tego, do czego w swych działaniach powinny dążyć. W ten sposób – poprzez odwołanie do zidentyfikowanych „celów administracyjnych” – można najłatwiej ukazać aktywność i twórczość administracji publicznej, która staje się w naszym życiu zbiorowym nie tylko jakimś pasywnym realizatorem ustaw. Oczywiście wiele zależy od przyjmowanej perspektywy i może wystarczy cza-

¹⁷ „To normy prawa administracyjnego rangi ustawy stanowią podstawę prawną do specyficznego odesłania organów administracji publicznej przy wykonywaniu ustawowych zadań w system pozaprawny merytorycznie rozumianej polityki administracyjnej. Odesłanie to ma na celu określenie właśnie przez te organy, na podstawie ich wiedzy fachowej, czyli «umiejętności politycznej», jak najbardziej efektywnego wykonywania zadań określonych ustawą”, I. Niżnik-Dobosz, *Pojęcie, formy i podstawy prawne polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 370-371. Na temat aktu polityki administracyjnej w ogólności zob. J. Korczak, *Akty polityki...*, s. 287-295.

sami dla ukazania interesujących nas problemów zwrócić uwagę na wybór odpowiednich sposobów („narzędzi”) wdrażania celów ustalanych przez ustrojodawcę i ustawodawcę, na co w pewnym sensie administracja publiczna posiada, jako wykonawca, monopol. Jednocześnie przeniesienie optyki na „wyższy poziom” może niejednokrotnie uwypuklić nam to, czego z powołaniem się na same środki działania uchwycić się nie da. Czasami, co nie było jeszcze przedmiotem ustaleń, administracja publiczna decyduje również o samej aktualizacji celu ramowego (ustawowego) i w takim wypadku dopiero od tego momentu stanie się on – w znaczeniu rzeczywistym – jej celem, celem administracyjnym¹⁸.

Przeprowadzone ustalenia mają również doniosłe znaczenie w perspektywie wyzwań XXI w., które dotyczą naszego życia zbiorowego. W tym zakresie da się wskazać wiele, ale najistotniejszy staje się chyba proces zmian klimatycznych. Nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna wobec tego iście fundamentalnego problemu nie może przybierać postawy biernego obserwatora, ale musi wykorzystywać swoje możliwości napędowe i kreacyjne. Rzecz jasna już teraz wiele się w tym temacie dzieje, a perspektywa celów administracyjnych w przyjętym znaczeniu może pozwolić na ukazanie właściwych, legalnych i twórczych poczynań administracji, ale również działań niewskazanych.

¹⁸ Wywołajmy tu konkretny przykład administracyjnego aktu prawnego, który stanie się namacalną emanacją tej kwestii. Chodzi mianowicie o uchwałę Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Dz. Urz. Małop. poz. 787 ze zm. Merytoryczną podstawą dla tej uchwały jest art. 96 pr. o.ś., który wprost (ust. 1) określa cel dla działania sejmiku województwa: „Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw”. Sam sejmik zdecydował tu nie tylko o środkach, które mają tak zarysowany cel realizować, ale przede wszystkim, przystępując do przygotowania i uchwalenia odpowiednich przepisów, dokonał aktualizacji tego celu, nadając mu od tego momentu przymiot celu operatywnego. Dla tych ustaleń kluczowa jest tu także wypowiedź ustawodawcy „organ może”.

Związananie administracji publicznej prawem – w kontekście nauk administracyjnych i nauki organizacji i zarządzania

Związananie administracji publicznej prawem nie jest bytem samoistnym (samodzielnym), lecz poszczególnym, a w zasadzie wiodącym, najistotniejszym przejawem, wynikiem doktryny państwa prawnego. Doktryna ta zrodziła się na gruncie idei francuskiego oświecenia jako ideowy wyraz opozycji do modelu państwa policyjnego.

Termin „państwo policyjne” został sformułowany, jak konstatuje A. Błaś, w nauce administracji i w nauce prawa administracyjnego dla określenia modelu ustroju i funkcjonowania państw epoki przedoświeceniowej, w szczególności XVII- i XVIII-wiecznych monarchii absolutnych, poprzedzających, historycznie rzecz ujmując, model państwa prawnego¹. Można przyjąć, że określenie „państwo policyjne” oznaczało państwo administrujące, państwo prowadzące działalność zwaną *pieczę*, mającą za zadanie bezpośrednio lub pośrednio zaspakajanie potrzeb społecznych. Realizując ową *pieczę*, organy administracji nie ograniczały się wyłącznie do ochrony legalności i formalnych uprawnień jednostki, lecz występowały w roli organizatora społeczeństwa². Jednakże nie zakres zadań stanowi o istocie państwa policyjnego. A. Błaś celnie konstatuje, że „Troska o bezpieczeństwo, ład społeczny i gospodarczy, obrona przed wrogiem to wszakże takie zadania administracji publicznej, które mają charakter uniwersalny, niezależny od typu państwa i okresu historycznego”³. O istocie państwa policyjnego decydują jego ustrój i zasady funkcjonowania. Przede wszystkim władca skupia w swym ręku pełnię władzy, staje się w społecznym odczuciu uosobieniem państwa, podstawowym i naczelnym jego organem, „pierwszym sługą państwa”⁴. M. Zimmermann wska-

* Dr Andrzej Pakuła, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0001-7831-4980.

¹ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 34-35.

² T. Kocowski, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 399.

³ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji...*, s. 131.

⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 20.

zuje na jakże istotną i charakterystyczną, bez mała fundamentalną dla państwa absolutnego (policyjnego) cechę: „[...] jest to system, w którym władze administracyjne nie są skrępowane prawem, na które mogłyby się powołać administrowani; działają one jako reprezentanci woli panującego, jednostronnie i prawnie podlegają tylko wydawanym przez niego przepisom. Przepisy te mają jednak charakter wewnętrzny, na zewnątrz cały aparat hierarchicznie skonstruowany występuje jako jedność, jako organ panującego, reprezentant jego woli i działający w jego zastępstwie – a legitymujący się tym, że panujący i jego organy są najwyższymi i jedynymi strażnikami dobra powszechnego. Jest zatem administracja państwowa w tym okresie organem, który działa swobodnie i twórczo na podstawie swoistych norm prawnych: wiążących jednostronnie, bez kontroli zewnętrznej, w szczególności sądowej”⁵. Administracja państwa policyjnego to w istocie wewnętrzny zarząd państwa, służący sprawowaniu i umacnianiu władzy panującego. Zadania tej administracji nie były określane przez parlament, stanowiły uprawnienia panującego, który swobodnie decydował o ich zakresie i sposobach realizacji⁶.

Opracowanie i wdrożenie idei, doktryny państwa prawnego przynosi zasadniczą zmianę modelu ustroju i funkcjonowania państwa i jego administracji. Dotychczasowi poddani przekształcają się w obywateli, stając się podmiotem władzy już nie państwowej, lecz publicznej. Podstawową kwestię stanowi oparcie ustroju państwa i jego funkcjonowania o podporządkowany konstytucji porządek prawny ustanawiany przez parlament. Dotychczasowa administracja policyjna (państwowa) przekształca się w publiczną, której zadania stają się zadaniami publicznymi, obowiązkami prawnymi, a ich zakres i sposoby realizacji są określone powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym⁷. Dla państwa prawnego charakterystyczną (wiodącą, zasadniczą) jawi się zatem zasada legalności (zgodności z prawem) i prymatu konstytucji.

M. Stahl zwraca uwagę, że „Z zasady legalności działania organów państwa wywodzi się obowiązująca te organy zasada nakazu czynienia tylko tego, na co powołają im prawo [...]”. Innymi słowy, każde działanie organu państwa musi opierać się na wyraźnej, ustawowej, legitymowanej tym samym demokratycznie podstawie kompetencyjnej, a niezawisły sąd, podlegający konstytucji i usta-

⁵ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009 (reprint), s. 57-58.

⁶ A. Błaś, *Zadania administracji...*, s. 137. Na temat państwa policyjnego i jego administracji zob. także: A. Pakuła, *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 379-381.

⁷ A. Błaś, *Zadania administracji...*, s. 137.

wom, staje się gwarantem tego, by działania administracji wobec obywatela miały takie ustawowe umocowanie. Tylko ustawa może normować prawa i obowiązki obywateli i upoważniać do przymusowego egzekwowania tych obowiązków⁸. W sferze publicznej, w odróżnieniu od prywatnej, nie ma zastosowania zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Przeciwnie – obowiązuje zasada „co nie jest dozwolone, jest zabronione”.

Samo przyjęcie zasady związywania administracji publicznej prawem nie przesądza jeszcze o jej rzeczywistym wymiarze. J. Zimmermann zauważa, że „[...] nie ma działań administracji, które nie byłyby określone przez prawo, i że każda czynność administracji publicznej powinna mieć swoją podstawę prawną, jednak podstawa ta może być różnie sformułowana. Ustawodawca powinien dbać o takie formułowanie podstaw działań administracji, żeby zapewnić działaniom odpowiednią elastyczność, możliwość bieżącego reagowania na zmieniające się warunki faktyczne i społeczne”⁹. Podobne stanowisko zajmuje J. Bukowska, wskazując, że „[...] trudno się spodziewać, że każda forma aktywności administracji będzie w jednakowym stopniu skonkretyzowana w przepisach prawa. [...] Nie każda jednak forma aktywności administracji wymaga wysokiego sformalizowania, w którym przepis prawa w zasadzie determinuje każdą czynność podejmowaną przez organ”¹⁰.

Zdaniem J. Langa rzeczywisty wymiar związywania administracji publicznej prawem zależy od takich czynników, jak sfera, rodzaj i forma działania administracji publicznej. Administracja ma więcej swobody w obszarze działań wewnętrznych, „[...] na ogół samodzielnie organizuje wykonanie zadań społecznych i gospodarczych przez inne organy państwowe; ustala wewnętrzne zasady organizacji jednostek organizacyjnych [...]”. Organizując tę działalność, administracja podejmuje także wiele czynności o charakterze kierowniczym, kontrolnym i ustalającym [...] w wielu przypadkach podstawą tych aktów jest władztwo organizacyjne [...]”¹¹. W przypadku drugiego czynnika determinującego, dającego możliwość rozróżniania działań prawnych i faktycznych, J. Lang konstatuje, że te drugie są związane prawem stosunkowo luźno. „Wymaga się jedynie, aby były one oparte na jakiejś podstawie prawnej, np. na ogólnej normie kompetencyjnej. [...] Inaczej przedstawia się problem działań o charakterze prawnym.

⁸ M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 140.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 42.

¹⁰ J. Bukowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauk administracji*, Warszawa 2017, s. 86.

¹¹ J. Lang, *Pojęcie administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 19.

Są one z zasady dość ściśle zdeterminowane przez prawo, aczkolwiek stopień ich związania nie jest jednakowy. Najściślej określone są te działania, które zmieniają sytuację prawną indywidualnie określonych podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji¹². Odnośnie do formy działania J. Lang stwierdza, że „Działania przybierające formę aktów administracyjnych (indywidualnych), aktów normatywnych (ogólnych), a także działania prowadzone w ramach procedur regulujących wykonywanie wynikających z wyżej wymienionych aktów obowiązków albo kontrolę ich przestrzegania są na ogół bardziej zdeterminowane aniżeli działania podejmowane przez administrację w innych formach, właściwych dla działań materialno-technicznych lub społeczno-organizatorskich”¹³.

Rozpatrując kontekst prawny wyróżniania administracji publicznej, J. Boć określa ją mianem organizacji formalnej i podkreśla, że „[...] element sformalizowania jest administracji potrzebny niezbędnie. Bez niego, zwłaszcza w czasach współczesnych, nie mogłaby administracja utrzymać się w całości ani też nie mogłaby powtarzalnie realizować postawionych przed nią celów”¹⁴. Użyte przez J. Bocię określenia dają asumpt do wykorzystania stosownego dorobku nauki organizacji i zarządzania, jako że są to jedne z podstawowych terminów tej dyscypliny naukowej.

Formalizowanie (formalizacja) to proces utrwalania za pomocą zarejestrowanych na piśmie wzorców działania (zwanych przepisami organizacyjnymi) celów i struktury organizacyjnej danej organizacji¹⁵, ale także jej cele i przedmiot działania oraz sposoby realizacji zadań, zachowania organizacyjne członków czy relacje z otoczeniem. W wyniku tego procesu powstaje organizacja formalna, tj. „Ogół zarejestrowanych wzorców działania obowiązujących w danej organizacji”¹⁶. Organizacja formalna nie jest zatem bytem rzeczywistym, lecz modelem normatywnym. Odnosząc te ustalenia do administracji publicznej, nie jest chyba trudno zauważyć, że formalizacja to odpowiednik związania administracji prawem, zaś jej organizacja formalna to jej model prawno-normatywny, obejmujący tak sferę zewnętrzną, jak i sferę wewnętrzną.

Istotny aspekt procesu formalizacji stanowi stopień sformalizowania, tzn. stopień, „[...] w jakim cele i powiązania organizacyjne są utrwalone przez przepisy [...]”, mierzonego za pomocą liczby, szczegółowości i rygorystyczno-

¹² *Ibidem*, s. 20. O naturze działań prawnych i faktycznych zob. także A. Błaś, *Zadania administracji...*, *passim*.

¹³ J. Lang, *op. cit.*, s. 20.

¹⁴ J. Boć, *Konteksty wyróżniania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji...*, s. 24.

¹⁵ J. Kurnal (red.), *Teoria organizacji i zarządzania*, Warszawa 1979, s. 125. Także: A. Pakuła, *Formalizacja organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 334.

¹⁶ J. Kurnal (red.), *op. cit.*, s. 127; także: A. Pakuła, *Formalizacja...*, s. 335.

ści przepisów¹⁷. Stopień sformalizowania wyznacza obszar swobody zachowań i działań członków organizacji. Pozostaje on w określonym związku ze stopniem zorganizowania i w konsekwencji ze stopniem sprawności i powodzeniem organizacji. Oznacza to, że tylko do pewnego poziomu wzrost stopnia sformalizowania powoduje wzrost stopnia zorganizowania, zaś po przekroczeniu tego poziomu (zwanego optimum formalizacji) dalszy wzrost stopnia sformalizowania wywołuje skutki odwrotne, „[...] przy czym dla każdej instytucji istnieje pewien optymalny stopień sformalizowania”¹⁸.

Przekroczenie optimum stopnia sformalizowania, zwanego przeformalizowaniem (zbyt duża liczba przepisów, nadmierna ich szczegółowość czy rygorystyczność), objawia się nadmiernym usztywnieniem, nadmiernym ujednoliceniem działań, obniżeniem zdolności kreacyjnych, zwiększeniem podatności na stosowanie przepisów w oderwaniu od celów i treści zadań, obniżeniem zdolności do rzeczywistego poznania treści obowiązujących przepisów.

Nieosiągnięcie natomiast optimum formalizacji (stan niedoformalizowania) prowadzi z kolei do zbyt dużej dowolności wyboru sposobów działania (często jeśli nie sprzecznych, to nie zawsze w pełni zgodnych z celami organizacji), niskiego poziomu ich przewidywalności i jednolitości.

Zagrożeniem dla prawidłowości procesu formalizacji jest także niska jakość samych przepisów, objawiająca się w ich niejasności, wieloznaczności stosowanych sformułowań, lukach i sprzecznościach między przepisami, nieaktualnością, co w sumie utrudnia ich należyte zrozumienie i stosowanie, a w skrajnych przypadkach nawet bezczynność.

Stopni sformalizowania nie należy ustalać arbitralnie, lecz w drodze analizy czynnikowej (analizy determinujących ją czynników). B. Wawrzyniak wskazuje, że do najistotniejszych należą charakter i rodzaj celów danej organizacji, jej sposób zorganizowania, ilość jakości zasobów, którymi dysponuje organizacja, charakter relacji z otoczeniem¹⁹. Autor ten zauważa, że podwyższaniu stopnia formalizacji sprzyjają m.in. wysoka cenność i złożoność celów organizacji, duża liczebność członków organizacji, wysoki stopień podziału zadań i wzajemnych pomiędzy nimi zależności, wysoki stopień scentralizowania organizacji, dyrektywny styl kierowania, niskie kwalifikacje członków organizacji, niski poziom integracji organizacyjnej, zasobów niezbędnych do realizacji celów organizacji, wysoki stopień uzależnienia danej organizacji od jej otoczenia²⁰.

¹⁷ J. Kurnal (red.), *op. cit.*, s. 128.

¹⁸ M. Bielski, *Formalna i rzeczywista struktura organizacyjna*, Warszawa 1973, s. 41.

¹⁹ B. Wawrzyniak, *Organizacja formalna zakładu pracy*, Warszawa 1972, rozdz. II, *passim*.

²⁰ *Ibidem*.

Koncepcję czynnikową można, jak sądzę, zastosować do określenia stopnia związania administracji publicznej prawem. W pierwszej kolejności należy bez wątpienia uwzględnić determinanty wskazane przez J. Langa, następnie uzupełnić je o czynniki określone przez B. Wawrzyniaka. Zwrócić uwagę należy przede wszystkim na rzadkość zasobów niezbędnych administracji do realizacji jej celów, zadań oraz cenność tychże.

Takim rzadkim zasobem są bez wątpienia finanse publiczne. Gospodarowanie nimi powinno być zatem określone precyzyjnymi przepisami (być na wysokim stopniu formalizacji), ograniczającymi do niezbędnego minimum swobodę stosownych organów i innych podmiotów administrujących w tym zakresie.

Do niewątpliwie bardzo cennych (ważkich) zadań należy ochrona bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałanie zagrożeniom. Właściwe organy wyposażone są w odpowiednie narzędzia służące pozyskiwaniu stosownych informacji, w tym nowoczesne technologie informatyczne. Stosowanie tych ostatnich wiąże się z reguły, a właściwe zawsze, z naruszeniem takich konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, jak tajemnica korespondencji, prywatność, wizerunek. Należy zatem podkreślić, że wszelkie działania w tym obszarze powinny być w wysokim stopniu sformalizowane. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego powinno być realne, oparte na co najmniej wysoce uprawdopodobnionych przesłankach, sygnałach pochodzących z co najmniej kilku niezależnych od siebie wiarygodnych źródeł, nie zaś jedynie potencjalne (potencjalnie każdy pociąg może się wykoleić, a każdy przedsiębiorca może być oszustem podatkowym).

Jest jednak kryterium, które w demokratycznym państwie prawnym ma status najistotniejszego i podstawowego, także dla wyznaczania żądanego wymiaru związania administracji publicznej prawem (formalizacji administracji publicznej). Tym kryterium jest interes publiczny²¹.

²¹ Na temat interesu publicznego zob. m.in. A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 169-180.

Różnorodność w perspektywie nauk administracyjnych

Administracja publiczna jest zróżnicowanym wielosektorowym układem organizacyjnym¹. Badanie tego układu organizacyjnego wymaga nie tylko adaptacji aparatu naukowego nauk administracyjnych do badania bardzo złożonych i niejednorodnych kwestii, ale także skłania do analiz metodologicznych. Istnieje wiele podejść do metodologii nauk administracyjnych, wyróżniających jedną naukę administracji, wiele nauk administracyjnych, ale także podejścia, które można traktować jako pośrednie, wskazujące odrębność np. historii administracji czy oczywiście nauki prawa administracyjnego, ale jednocześnie mówiące o nauce administracji. Każde z tych podejść ma sens i jest akceptowalne, a kluczowe znaczenie w badaniach nad administracją i nad jej działaniami ma wartość, jaką te nauki wnoszą do rozwoju wiedzy i do edukacji, w tym przede wszystkim dla kształcenia przyszłych i obecnych kadr administracji. Kadry bowiem pełnią kluczową funkcję w zapewnianiu jakości działań administracji². Różnice między poszczególnymi podejściami, ale także pomiędzy różnymi naukami administracyjnymi, a nawet występujące w badaniach nad poszczególnymi zjawiskami, wynikające np. z tego, jakimi pojęciami posługuje się ustawodawca, mogą sprzyjać lub przeszkadzać precyzyjnej i zrozumiałej komunikacji. Użycie pojęć wymaga uwzględnienia kontekstu, a niekiedy potrzebne jest posługiwanie się językiem specjalistycznym i pomocnicze wykorzystywanie języka potocznego. Subiektywność postrzegania administracji i jej pracy łączy się w wielu wypadkach z wykorzystywanym językiem, ale także związana jest z walką polityczną czy z rozbieżnościami dotyczącymi interesów ekonomicznych. Czynniki terytorialne, obejmujące choćby mieszkanie w tej samej miejscowości, w znaczącym stopniu wpływa na istnienie wspólnych interesów

* Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji; ORCID: [0000-0002-3448-0298](https://orcid.org/0000-0002-3448-0298).

¹ J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, [w:] J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI, s. 79.

² J. Korczak, *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 9.

i perspektyw³. Procesy jednoczące np. administrację europejską mogą w dużym stopniu łączyć się z wzajemnym uczeniem się i z dostrzeganiem bogactwa, powiązanego z różnorodnością, ale wymagają także przyjmowania podstawowych standardów działania, służących zapewnianiu sprawnej szeroko rozumianej komunikacji.

Różnorodność to z jednej strony bogactwo podejść czy urozmaicenie, ale z drugiej to trudności komunikacyjne czy konieczność uwzględniania szczególnych problemów czy braków zgodności opinii. Różnice związane są z unikalnością jednostki, ze specyficznymi zdolnościami i z możliwością zaistnienia efektu synergii, wykorzystywanego w grupach i w całym społeczeństwie. Podział pracy opiera się na zróżnicowaniu zadań, umożliwiając specjalizację i doskonalenie szczegółów, ale także pozwalając na budowanie skomplikowanych całości. Pojęcie różnorodności obejmuje wymiary ludzkiego doświadczenia, takie jak kultura, płeć, status społeczny czy indywidualne umiejętności. W kontekście nauk administracyjnych różnorodność może się wyrażać na różnych płaszczyznach, wpływając na dynamikę organizacyjną, procesy podejmowania decyzji oraz relacje między ludźmi. Różnorodność kulturowa wzbogaca perspektywy i podejścia, a różnorodność społeczna podkreśla istniejące nierówności i wyzwania. Równocześnie różnorodność organizacyjna dotyczy różnic w strukturze i funkcjonowaniu wybranych części administracji, ale także części jej otoczenia i poszczególnych podmiotów, z którymi administracja wchodzi w interakcje. Wartością dodaną różnorodności jest możliwość tworzenia bardziej inkluzywnych i innowacyjnych środowisk, gdzie różne perspektywy są uwzględniane, co może przyczynić się do lepszego funkcjonowania organizacji. Wielkie ośrodki, czy to naukowe, czy kulturowe, zwykle charakteryzują się przyciąganiem bardzo różnych osób, reprezentujących najodleglejsze kultury i miejscowości. Różnorodność nie tylko wymaga komunikacji i przemieszczania się, ale także wzmacnia te zjawiska.

Z drugiej strony dostrzegać należy unifikującą rolę władzy państwowej i będącej jej częścią administracji publicznej, która dostrzega konieczność zapobiegania nadmiernym różnicom – choćby różnicom szans życiowych osób żyjących w różnych częściach kraju. Poszukiwania podobieństw w ramach różnorodności obejmują nie tylko wątki dotyczące działalności państwa unitarnego⁴, ale także np. funkcjonowanie euroregionów⁵.

³ J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, RPEiS 2020, R. LXXXII, z. 4, s. 98.

⁴ J. Korczak, *Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 207.

⁵ J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 343.

Przeciwieństwem różnorodności może być jednolitość lub choćby homogeniczność. Jednolitość odnosi się bardziej do stanu, w którym elementy w danym systemie są jednorodne lub przynajmniej podobne do siebie, bez większych zróżnicowań. Homogeniczność natomiast opisuje sytuację, w której elementy składające się na całość są w miarę identyczne. Być może wydźwięk poszczególnych słów może różnić się nawet w zależności od odbiorców, jednak przede wszystkim zwracać należy uwagę na kontekst ich używania. Mimo że skojarzenia nie zawsze mogą być kontrolowane, to właśnie kontekst w niektórych wypadkach skierowuje uwagę na te skojarzenia, które mogą być wykorzystywane w ramach poważnego omawiania danych tematów⁶.

Poszczególne pojęcia i ich przeciwieństwa pomagają lepiej zrozumieć kontekst różnorodności oraz analizować, w jaki sposób różne elementy wpływają na funkcjonowanie społeczeństw, organizacji i innych struktur. W ramach administracji publicznej, będącej organizacją specyficznego rodzaju – powiązaną z władzą publiczną i posługującą się biurokratycznymi metodami działania – różnorodność odnosi się do różnic w obszarze działania i w sposobach działania, ale także w umiejętnościach, doświadczeniach i perspektywach pracowników. Z kolei różnorodność dotycząca społeczeństwa, będącego jednym z ważnych elementów otoczenia administracji, obejmuje różnice kulturowe, społeczno-ekonomiczne, płciowe, dotyczące poglądów oraz inne wymiary życia.

Różnorodność może przynosić szereg korzyści. Jak wiadomo, różnorodne zespoły są często bardziej kreatywne i innowacyjne. Zróżnicowanie perspektyw przyczynia się do lepszego rozwiązywania problemów i generowania nowych pomysłów. Różnorodność może poprawić zadowolenie pracowników i atmosferę w miejscu pracy, co przekłada się na wydajność. Organizacje, które umiejętnie zarządzają różnorodnością, zazwyczaj są bardziej elastyczne i otwarte na zmiany, co jest kluczowe w dynamicznym środowisku działania współczesnej administracji. Oczywiście dostrzegać należy także zagrożenia czy minusy związane z różnorodnością, obejmujące choćby ryzyko ciągłej rywalizacji wynikającej z trudności w znalezieniu wspólnych celów czy też brak zgody na przyjęcie danych sposobów działania. Szerokie podejście do komunikacji wskazuje na ryzyko braku możliwości znalezienia wspólnego języka, obejmującego choćby zgodę na dane zachowania w miejscu pracy, ale także po prostu obejmujące niejednolite sposoby wykorzystania pojęć.

Można stwierdzić, że różnorodność promuje równość szans, zmniejsza dyskryminację i sprzyja lepszemu zrozumieniu międzykulturowemu. Różnorodność

⁶ Podejście humorystyczne zdaje się nie tyle sugerować jak najszerze rozumienie kontekstu skojarzeń, ile wręcz nakazuje poszukiwać odległych obszarów kontekstowych.

społeczna może również stanowić bogactwo kulturowe, przyczyniając się do rozwoju sztuki, nauki i ogólnego postępu społecznego. Jednak zarządzanie różnorodnością wymaga staranności i uwagi. Administracja musi działać na rzecz eliminacji uprzedzeń i dyskryminacji, nie tylko wewnątrz samej administracji, ale także w odniesieniu do społeczeństwa. Ono powinno promować wartości równości, szacunku i otwartości na różnice, jednakże w wielu wypadkach rywalizujące ze sobą ideologie i związane z nimi zrzeszenia nakazują ludziom nierówne traktowanie członków własnej grupy i osób uznawanych za obce. Skuteczne zarządzanie różnorodnością nie tylko przynosi korzyści organizacjom, a także przyczynia się do bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego społeczeństwa, ale krótkowzroczne czy subiektywne spojrzenie na kwestie władzy i spraw publicznych niekiedy ogranicza możliwości udanego tworzenia zgodnych społeczności – rozumianych na bardzo różne sposoby – czy to w kontekście działań wybranych grup i komórek organizacyjnych, czy choćby w kontekście międzynarodowym.

Zróżnicowane podejścia naukowe oraz otwarte kontakty między różnymi szkołami naukowymi oraz przedstawicielami nauki różnych państw czy choćby znajomość tekstów powstających w różnych krajach mają istotny wpływ na poszerzanie wiedzy i lepsze zrozumienie badanych zjawisk, w tym administracji publicznej. Różnorodność perspektyw naukowych dostarcza bogactwa teoretycznego i metodologicznego, umożliwiając naukowcom spojrzenie na badane zagadnienia z różnych punktów widzenia. Pewien stopień różnorodności poglądów i perspektyw może wiązać się z upływem czasu, w tym przede wszystkim ze zmianami ustrojów. Różnorodność ta zauważalna jest m.in. dzięki dostrzeganiu zmiennych unormowań prawnych w kolejnych epokach. Nawet zmieniające się słownictwo może wskazywać na powiązanie warunków, w jakich działa nauka, z tworzonymi przez nią analizami. Pamiętać przy tym należy, że nawet upływ czasu i spoglądanie w kierunku różnych krajów nie gwarantują pełnego spektrum poglądów. Przedstawiciele nauki zwykle zajmują w różnych krajach i w kolejnych okresach podobne miejsce w ramach społeczeństwa, nawet jeśli nie jest to miejsce identyczne.

Zróżnicowane podejścia naukowe pozwalają na rozwijanie się różnych paradygmatów, teorii i metodologii badawczych. To przyczynia się do kompleksowego zrozumienia administracji publicznej, uwzględniającego różne konteksty, czynniki kulturowe oraz zmieniające się trendy społeczno-ekonomiczne. Dzięki temu możliwe jest lepsze modelowanie i przewidywanie zjawisk z obszaru administracji publicznej. Jednakże brak przepływu informacji czy nawet skupienie się tylko na działaniach własnych czy własnej szkoły ogranicza wszechstronność spojrzeń. Stąd niezwykle ważne jest pamiętanie o misji uniwersytetu, mającego łączyć różnorodne podejścia i poglądy.

W kontekście administracji publicznej różnorodność naukowa i międzynarodowa współpraca umożliwiają lepsze zrozumienie skomplikowanych procesów decyzyjnych, zarządzania zasobami publicznymi oraz interakcji między sektorem publicznym a społeczeństwem. Integracja różnych perspektyw pozwala na bardziej holistyczne podejście do analizy i rozwijanie bardziej skutecznych rozwiązań w dziedzinie administracji publicznej. Wartością dodaną jest również kreowanie globalnych standardów etycznych oraz najlepszych praktyk w zarządzaniu publicznym.

Otwarte kontakty międzynarodowe i współpraca między naukowcami z różnych krajów przynoszą dodatkową korzyść. Pozwalają na wymianę doświadczeń, perspektyw i najlepszych praktyk, co umożliwia unikanie jednostronności i ograniczeń wynikających z lokalnych kontekstów badawczych. Współpraca międzykulturowa stymuluje innowacje i pozwala na przekraczanie granic, co może prowadzić do odkrycia nowych obszarów badawczych lub wniesienia nowych spojrzeń na istniejące zagadnienia.

Różnorodność stanowi fundament demokracji, wspierając jej zasady reprezentacji, równości i inkluzji społecznej. W systemie demokratycznym – przynajmniej w kontekście demokracji rozumianej w sposób współczesny, podkreślający rolę wyborów, gdzie głos każdego obywatela ma znaczenie – istotne jest uwzględnienie różnorodnych perspektyw, doświadczeń i potrzeb społeczeństwa. Bez różnorodności reprezentacji istnieje ryzyko, że decyzje podejmowane na poziomie publicznym będą jednostronne i nieodpowiednie dla różnych grup obywateli. Różnorodność odnosi się nie tylko do różnic kulturowych, ale także społecznych, ekonomicznych i płciowych. W demokratycznym społeczeństwie, które pragnie być sprawiedliwe i dawać szanse wszystkim osobom, ważne jest zapewnienie, aby różnorodność była odzwierciedlana w strukturach władzy, w tym w parlamentach, rządach i innych instytucjach decyzyjnych. Dzięki temu obywatele różnych grup mogą mieć pewność, że ich perspektywy są brane pod uwagę, a ich głos ma wpływ na kształtowanie polityki publicznej. W tym kontekście pamiętać należy nie tylko o istnieniu cenzusów czy ryzyku dyktowania określonych rozwiązań przez partie posiadające władzę, ale także o kwestii dopuszczania do pracy w administracji osób z różnych sfer społecznych czy podejmowania przez nauki administracyjne badań dotyczących bardzo zróżnicowanych tematów związanych z problemami społecznymi.

Różnorodność płciowa odgrywa kluczową rolę we współczesnym, demokratycznym kontekście. Zagwarantowanie równości szans i reprezentacji kobiet w życiu politycznym jest nie tylko kwestią sprawiedliwości społecznej, ale także skutecznego funkcjonowania demokracji. Różnorodność płciowa przyczynia się do bardziej kompleksowego podejścia do problemów społecznych

i sprzyja równoważeniu perspektyw. Zachodzące przemiany dotyczące tożsamości płciowej jak najbardziej łączą się z poszanowaniem różnorodności i unikaniem dyktatury. Z jednej strony poszanowanie godności, również w sferze seksualnej, a z drugiej zapewnienie możliwości ekspresji to kwestie łączące różnorodność z jakością prawa i jego stosowania. Zagadnienia te widoczne są w wielu sferach regulowanych przez prawo administracyjne, choćby takich jak sport czy edukacja.

Dodatkowo, różnorodność w demokracji sprzyja otwartemu dialogowi, dyskusji i wymianie poglądów. W społeczeństwie, gdzie różne grupy ludzi mają możliwość wyrażania swoich opinii, dochodzi do pełniejszego zrozumienia potrzeb społecznych, opartego choćby na dostrzeganiu istnienia różnych poglądów. To z kolei wspiera proces podejmowania decyzji opartych na szerszym spektrum informacji i doświadczeń. Różnorodność i demokracja wzajemnie się wspierają. Włączenie różnych perspektyw badawczych do badań nad administracją także można postrzegać jako sposób na urozmaicanie dialogu naukowego, tak potrzebnego dla unikania stagnacji i dla wzajemnego inspirowania się w ramach nauk administracyjnych.

Różnorodność podejść metodologicznych może być kluczowym elementem w innowacyjnych badaniach, w tym w badaniach nad administracją publiczną. Wykorzystanie różnych metod badawczych, takich jak analiza przypadków, badania ankietowe czy studia porównawcze, pozwala na uzyskanie bardziej kompletnego obrazu zjawisk związanych z administracją. Różnorodność perspektyw przyczynia się do holistycznego spojrzenia na administrację publiczną. Działania administracji można analizować z różnych punktów widzenia, uwzględniając zarówno kwestie polityczne, jak i ekonomiczne czy kulturowe, a także perspektywę obywatelską czy biznesową. Różnorodność perspektyw i podejść metodologicznych ma zdecydowany wpływ na badania nad administracją publiczną, wzbogacając analizy i umożliwiając bardziej kompleksowe zrozumienie tej dziedziny.

Różnorodność metodologiczna jest istotna w kontekście analiz zmieniającego się charakteru administracji publicznej. Współczesne wyzwania wymagają elastyczności w podejściu badawczym i uwzględniania choćby takich kwestii, jak bezpieczeństwo informatyczne czy migracje. Zauważyć jednak należy, że nie powinno się ulegać złudzeniu, że współczesne czasy są wyjątkowe we wszystkich wymiarach, ale że wiele kwestii i rozwiązań można postrzegać jako wynik ewolucji i gromadzenia doświadczeń. Ponadto, nawet zmiany technologiczne powinny być postrzegane w odpowiednim kontekście, zatem należy widzieć je choćby jako element procesu komunikacyjnego czy dotyczącego bezpieczeństwa – które to elementy są obecne w różnych czasach i ustrojach.

Administracja publiczna jest obszarem, który charakteryzuje się pewnym stopniem zróżnicowania, zarówno ze względu na specyfikę poszczególnych obszarów działania, jak i różnice w strukturze organizacyjnej czy kulturze instytucji. Jednak równocześnie istnieją mechanizmy prawne, które wpływają na pewne stopnie ujednolicenia, aby zapewnić spójność i efektywność funkcjonowania sektora publicznego. To właśnie prawo pełni kluczową funkcję w ujednolicaniu administracji publicznej. W państwie prawnym stanowi ramy, które muszą być przestrzegane przez instytucje publiczne. To ujednolicenie ma na celu zapewnienie m.in. przejrzystości w działaniu administracji.

Pewne kwestie, takie jak standardy etyczne czy prawa obywatelskie, powinny być powszechne i obowiązywać we wszystkich działach administracji. Jednak nawet w tych przypadkach różnice w interpretacji i implementacji mogą występować w zależności od kontekstu działalności danego sektora. Różnice w regulacjach między działami administracji wynikają z różnorodności funkcji, celów i priorytetów poszczególnych obszarów. Elastyczność w tworzeniu regulacji pozwala na lepsze dostosowanie się do specyfiki każdego sektora, ale równocześnie istnieje potrzeba utrzymania pewnych wspólnych standardów i zasad obowiązujących we wszystkich obszarach administracji publicznej.

Globalizacja, migracje, postęp technologiczny oraz zmieniające się wartości społeczne przyczyniają się do zwiększenia różnorodności kulturowej, etnicznej i społecznej. Wzrost świadomości społecznej na temat równości i różnorodności przekłada się także na działania na rzecz promowania różnych perspektyw i głosów w różnych obszarach życia społecznego, w tym w miejscu pracy, mediach czy instytucjach publicznych. Jednakże równocześnie w niektórych obszarach możemy obserwować tendencje do zwiększania się jednolitości, zwłaszcza w obszarze ekonomicznym. Duże korporacje, globalne organizacje czy centra finansowe mogą wpływać na standaryzację pewnych praktyk czy modeli biznesowych.

W administracji publicznej oczywiście można zaobserwować zmienność, choć kojarzona jest ona z konserwatyzmem i z trwałością. Czasami dążenie do efektywności, standaryzacji procedur czy unifikacji pewnych praktyk może prowadzić do pewnej jednolitości, opartej choćby na naśladowaniu dobrych wzorców. Jednak równocześnie rosnąca świadomość konieczności uwzględniania różnorodnych potrzeb społeczności lokalnych czy grup docelowych skłania do podejmowania działań na rzecz zwiększenia różnorodności w podejściach i politykach publicznych.

Szerokie horyzonty umysłowe, rozwijane poprzez podróże i edukację, mają istotny wpływ na zdolność odnajdowania się w różnorodności. Kształtowanie się otwartego umysłu, gotowego do akceptacji różnic, staje się kluczowym

narzędziem w zrozumieniu i korzystania z różnorodności. Oczywiście edukacja odgrywa również pewną, a nawet znaczącą rolę w tej kwestii, dostarczając narzędzi do zrozumienia różnych obszarów wiedzy i kultury. Edukacja może kształtować umiejętność krytycznego myślenia, chociaż często jest narzędziem do przekazywania subiektywnej perspektywy oglądu świata. Stąd niezwykle istotne jest dostrzeganie kwestii indywidualnej ekspresji, ale także możliwości poznawania sprzecznych i wymagających własnej refleksji dzieł z zakresu literatury czy sztuki. Co więcej, poziom nauki w niewątpliwym stopniu łączy się z dostrzeganiem potrzeby pielęgnowania różnorodności i dialogu. Również samodzielność jednostki w zakresie kształtowania swojej drogi życiowej, związana ze zróżnicowaniem doświadczeń, zwykle sprzyja głębszej analizie zjawisk – chociaż mistrzostwo zwykle wymaga ciągłości i wytrwałości, niekiedy dotyczącej działania w jednej dziedzinie. Odpowiednia proporcja między zmiennością a trwałością może być również wskazówką, jeśli chodzi o podejście do zagadnienia różnorodności. Trwałość i pewność, związane z pojęciami z zakresu nauki prawa administracyjnego, nie ograniczają przecież świadomości o ciągłych przemianach dotyczących bardziej szczegółowych regulacji. Badanie różnorodności w naukach administracyjnych przynosi głębsze zrozumienie mechanizmów, przez które zróżnicowanie wpływa na funkcjonowanie administracji publicznej. Wdrażanie efektywnych strategii zarządzania różnorodnością staje się nie tylko kwestią etyczną, ale także warunkiem skutecznego i zrównoważonego rozwoju społeczeństw opartych na zasadach demokracji, sprawiedliwości społecznej i efektywnego zarządzania publicznego.

Wolność i równość w prawie administracyjnym

Wolność i równość ujmowane w kategoriach wartości stanowią przedmiot prawnej regulacji o szczególnej doniosłości, zwłaszcza pod kątem ich gwarancji i ochrony. Ograniczając się do perspektywy krajowego porządku prawnego, wypada nadmienić, że wolność i równość, jako wartości wysoko cenione, zostały w widoczny sposób wyeksponowane w prawodawstwie konstytucyjnym.

Wolność w uregulowaniach Konstytucji RP jest przede wszystkim postrzegana jako jeden z filarów systemu prawa. Jak bowiem stanowi kluczowy fragment preambuły: „[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Także kończące preambułę wezwanie do wszystkich stosujących Konstytucję RP zawiera dyspozycję, by czynili oni to, „[...] dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”.

Rzeczpospolita Polska, w myśl art. 5 Konstytucji RP „zapewnia wolności”, w tym (*expressis verbis*): tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 ust. 1), związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12), prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), działalności gospodarczej (art. 20), zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury (art. 35 ust. 1), wolność osobistą (art. 41 ust. 1), komunikowania się (art. 49), poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1), sumienia i religii (art. 53 ust. 1), wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57), zrzeszania (art. 58 ust. 1), wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1), wyboru dla swoich dzieci szkół innych

* Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: [0000-0002-9363-2124](https://orcid.org/0000-0002-9363-2124).

niż publiczne (art. 70 ust. 3), twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, nauczania oraz korzystania z dóbr kultury (art. 73). Ustawa zasadnicza określa również środki ochrony wolności (art. 77-81).

Także równość znajduje poczesne miejsce we wstępie do ustawy zasadniczej, z którego wynika, że Konstytucję RP ustanawia „Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej [...] równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Równość jest też ujęta w „artykułowej” części Konstytucji RP, obejmując przede wszystkim: równość wobec prawa i równe traktowanie przez władze publiczne (art. 32 ust. 1), równe prawa kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (art. 33 ust. 1), równe prawo kobiet i mężczyzn do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń (art. 33 ust. 2), równy dostęp do służby publicznej (art. 60), równą dla wszystkich ochronę prawną własności, innych praw majątkowych oraz prawa do dziedziczenia (art. 64 ust. 2), równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2), równy dostęp do wykształcenia (art. 70 ust. 4), równość w prawie wyborczym (art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2), a także równy dostęp do dóbr kultury (art. 6 ust. 1).

Nie wydaje się konieczne dowodzenie, że uregulowania konstytucyjne kładą podwaliny pod cały krajowy porządek prawny, w ramach którego wydzielane są wedle różnych kryteriów zbiory norm, tworząc poszczególne gałęzie i działy prawa. Przyjmując zatem to za aksjomat oraz mając na względzie, że system prawa składający się z norm przynależnych do poszczególnych gałęzi i działów powinien charakteryzować się spójnością i niesprzecznością, zasadne staje się pytanie o znaczenie i miejsce wolności i równości, uznanych przez ustrojodawcę za wartości podstawowe i objęte ochroną konstytucyjną, w aksjologicznym porządku prawa administracyjnego.

Podniesiony problem należy uznać za istotny przede wszystkim dlatego, że szeroko rozumiane prawo administracyjne, poza częścią procesową, jest prawem nieskodyfikowanym, dla którego podstawowym źródłem zasad ogólnych są normy Konstytucji RP, które, jak już wskazano, sytuują wolność i równość wśród wartości wysoko cenionych i zasługujących na ich urzeczywistnienie w obrocie prawnym oraz na szczególną ochronę.

Ponadto postawione pytanie zdaje się być usprawiedliwione także w kontekście współczesnego balansowania prawa administracyjnego pomiędzy „tym, co wartościowe w ujęciach klasycznych i co cenne w nowych tendencjach”¹, po-

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 49.

strzeżanego nadal jako gałąź prawa charakteryzująca się m.in.: nadrzędnością organu administracji publicznej nad podmiotem administrowanym w ramach stosunku administracyjnoprawnego², władczością³ czy też, innymi słowy, „brakiem równorzędności podmiotów w zakresie ustalania praw i obowiązków jednostki w stosunkach z władzą publiczną”⁴. W odniesieniu zaś do konstytucyjnie uznawanych i gwarantowanych wolności prawo administracyjne odgrywa istotną rolę w zakreślaniu ich granic, zgodnie zresztą z odpowiednimi odesłaniami zawartymi w Konstytucji RP do podejmowania tego typu zabiegów uzasadnianych ochroną innych wartości wysoko cenionych, w tym zwłaszcza ochroną interesu publicznego. W tym względzie wyrażane są nawet poglądy o „regulowaniu wolności”, jako o jednej z cech prawa administracyjnego, należącego „do tych gałęzi prawa, które w sposób najbardziej drastyczny wkraczają w sferę wolności jednostki, ograniczając tę wolność na wszelakie sposoby”⁵.

Inspiracją do podjęcia refleksji nad zestawieniem przywołanych wartości z naturą prawa administracyjnego stały się dwie prace zbiorowe z istotnym udziałem Dostojnego Jubilata zatytułowane *Wolność w prawie administracyjnym*⁶ i *Równość w prawie administracyjnym*⁷.

Poszukując więc odpowiedzi na pytanie o znaczenie i miejsce wolności i równości w prawie administracyjnym oraz (ze względu na zasygnalizowany konstytucyjny wątek) powodów dla uznania takich wartości jak wolność i równość za charakterystyczne dla prawa administracyjnego, wypada choćby w sposób syntetyczny (z uwagi na ramy niniejszego opracowania) odwołać się do pojęcia aksjologii prawa administracyjnego⁸.

Na użytek dalszych rozważań proponuję odwołanie się do aksjologii prawa administracyjnego rozumianej nie jako część aksjologii ogólnej (tj. ogólnej teorii wartości czy też nauki o wartościach⁹), lecz do obserwowanej z punktu widzenia wartości charakterystyki tej gałęzi prawa, pozwalającej na dostrzeżenie wartości: 1) uniwersalnych, które powinny leć u podstaw prawa administracyjnego;

² P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 329.

³ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 104.

⁴ J. Jagielski, *Zagadnienia wstępne*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 45.

⁵ P. Ruczkowski, *Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 42.

⁶ J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

⁷ J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratystów*, Warszawa 2018.

⁸ Problemowi aksjologii w prawie administracyjnym została poświęcona m.in. obszerna dwutomowa praca zbiorowa J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.

⁹ K. Chochowski, *Aksjologia w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, s. 50.

2) tworzonych przez prawodawcę na potrzeby samego prawa administracyjnego i ustanawiających standard aksjologiczny stosowania norm prawa administracyjnego oraz 3) dla których ochrony prawo administracyjne jest stanowione¹⁰. To „trójwymiarowe” ujęcie aksjologii prawa administracyjnego pozwoli na pełniejsze uchwycenie znaczenia i miejsca, jakie zajmują wolność i równość w uregulowaniach szeroko rozumianego prawa administracyjnego.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do wolności w prawie administracyjnym, należy mieć na uwadze, że jej konstytucyjne rozumienie obejmuje różne sfery życia człowieka, w których wskazane tam konkretne swobody nie są prawem nadane, lecz przez prawo uznane i przez nie chronione. W taki też sposób należałoby postrzegać wolność w uregulowaniach prawa administracyjnego. Ze swej istoty pierwszoplanową rolę w tym względzie odgrywają normy powszechnego administracyjnego prawa materialnego, pozornie pomimo tego, a faktycznie dlatego, że ich celem jest kształtowanie prawnej sytuacji adresatów tychże norm, pozostających poza systemem administracji publicznej. Kształtowanie prawnej sytuacji adresata normy prawa administracyjnego następuje w wyniku nałożenia na niego określonego prawem obowiązku lub udzielenia mu uprawnienia, odmowy udzielenia bądź cofnięcia (jak też wygaśnięcia) udzielonego wcześniej uprawnienia¹¹. Zatem z przyjętej (konstytucyjnej) formuły rozumienia wolności trudno byłoby wywnioskować, że wolność w prawie administracyjnym jest wartością tworzoną przez prawodawcę na potrzeby samego prawa administracyjnego i ustanawiającą standard aksjologiczny stosowania norm prawa administracyjnego, o której mowa w pkt 2 przytoczonego określenia pojęcia aksjologii prawa administracyjnego. Wyjątków od tak sformułowanego stanowiska można by ewentualnie poszukiwać w formule „wolności od obowiązku” będącej w istocie uprawnieniem polegającym na ustawowym bądź udzielonym w drodze decyzji administracyjnej zwolnieniu z nałożonego prawem obowiązku¹².

Także z perspektywy pkt 1 przyjętego określenia pojęcia aksjologii prawa administracyjnego nie wydaje się, by wolność była tą wartością uniwersalną, która legła u podstaw powszechnego administracyjnego prawa materialnego, w którego „DNA” została wpisana rola wyznacznika granic wolności. Zatem w płaszczyźnie wartości uniwersalnych stanowiących rację dla tego działu prawa w kontekście wolności należałoby za taką właśnie uniwersalną wartość uznać nie wolność, lecz proporcjonalność, określającą warunki, pod jakimi wolność doznaje prawnie dopuszczalnych ograniczeń.

¹⁰ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 22-24.

¹¹ Por. E. Bojanowski, *Podstawowe problemy prawa administracyjnego*, Koszalin 1997, s. 13.

¹² W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 27.

Natomiast biorąc pod uwagę trzecią płaszczyznę aksjologicznej charakterystyki prawa administracyjnego, a więc wartości, dla ochrony których prawo administracyjne jest stanowione, można wskazać na szereg regulacji mających na celu ochronę uznanych i deklarowanych przez normy konstytucyjne wolności. Do nich należałoby zaliczyć m.in. przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach¹³, które co prawda w znacznej mierze wytyczają granicę wolności zgromadzeń, uregulowanie zasad i trybu organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń, ale równocześnie przewidują środki ochrony wolności zgromadzeń innych osób w postaci decyzji o zakazie zgromadzenia, jeżeli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się (art. 14 pkt 1), czy też zakazu zakłócania przebiegu zgromadzenia bądź zgromadzenia cyklicznego przez uczestników zgromadzenia spontanicznego (art. 27), które to zakłócenie może prowadzić do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego (art. 28 ust. 1).

Taką też funkcję pełnią niektóre z uregulowań normujących zasady procesu budowlanego. W przepisach zawartych w ustawie – Prawo budowlane oraz w wydawanych na jej podstawie aktach wykonawczych z reguły upatruje się (i słusznie) ograniczeń w swobodzie projektowania, realizacji i użytkowania obiektów budowlanych. Ograniczenia te są wprowadzane przede wszystkim w trosce o bezpieczeństwo ludzi, środowisko, zachowanie dóbr kultury, a więc w trosce o szeroko rozumiany interes publiczny. Jednakże wśród tych ograniczeń znajdują się i takie, których celem jest ochrona wolności jednostki. Tak można by traktować m.in. te przepisy, które określają zasady sytuowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi ze względu na dostęp do naturalnego oświetlenia tychże pomieszczeń¹⁴. Sam zaś art. 4 pr. bud., zgodnie z którym: „Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”, uznawany jest w piśmiennictwie za przepis kreujący zasadę wolności budowlanej¹⁵ czy ściślej: stanowiący o jej obowiązywaniu¹⁶.

¹³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389 ze zm.

¹⁴ Zob. § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. poz. 1225.

¹⁵ A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 90.

¹⁶ W. Piątek, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 53. Szerzej na temat wolności budowlanej zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; T. Bąkowski (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Gdańsk 2016; M. Błażewski, *Płaszczyzny wolności budowlanej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność...*, s. 393-403 oraz J. Człowiekowska, *Wolność zabudowy a definicja samowoli budowlanej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność...*, s. 405-412.

Na dowód tego, że wolność jest wartością, dla ochrony której są stanowione przepisy powszechnego prawa administracyjnego materialnego, można by też wskazać ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁷, której przepisy mają na celu m.in. ochronę gwarantowanej konstytucyjnie wolności gospodarczej, by ta za sprawą praktyk ograniczających konkurencję i zmierzających do zmonopolizowania danej sfery rynku nie stała się li tylko wolnością iluzoryczną.

Poszukiwania miejsca dla wolności wśród aksjologicznych podstaw administracyjnego prawa ustrojowego, z uwagi na przedmiotowe, podmiotowe i celowościowe aspekty regulacji tego działu prawa administracyjnego, wypadałoby skwitować trafiającą w sedno tego zagadnienia tezę sformułowaną przez Profesora Jerzego Korczaka, zgodnie z którą: „Organ nie jest wyposażony w wolę, tym samym nie może korzystać z wolności, może natomiast funkcjonować w obszarze wyznaczonym prawem, podejmując samodzielne działania”¹⁸. Okazuje się jednak, że w tym dziale prawa administracyjnego, na którego aksjologiczne podstawy składają się wartości, wśród których próżno doszukiwać się wolności ze wskazanego powodu, znajdują się pewne „pierwiastki wolnościowe”, na które zwraca uwagę przywołany Autor. Występujące one w strukturach jednostek samorządu terytorialnego (i nie tylko terytorialnego – przyp. T.B.). Do tych „pierwiastków wolnościowych” można zaliczyć: wolność jednostki jako: 1) członka wspólnoty samorządowej dysponującego czynnym i biernym prawem wyborczym, posiadającego możliwość wolnego wyboru oraz wolnego decydowania o sprawach publicznych przez udział w referendum lokalnych oraz 2) członka organu kolegialnego (stanowiącego i kontrolnego) jednostki samorządu terytorialnego, wykonującego mandat wolny od jakichkolwiek ingerencji¹⁹.

Pozostając w przedstawionej na wstępie formule, wskazane przejawy wolności w administracyjnym prawie ustrojowym należałoby uznać za wywodzące się z wartości uniwersalnych. Trzeba bowiem mieć na względzie, że są one pochodną wolności jednostki.

Przenosząc zaś dotychczasowe rozważania nad wolnością w prawie administracyjnym w obszar administracyjnego prawa procesowego, trzeba by uznać, że w przyjętej perspektywie ten dział prawa administracyjnego powinien być spostrzegany wraz z normami prawa materialnego, do których reali-

¹⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 ze zm.

¹⁸ J. Korczak, *Wolność czy samodzielność organu jednostki samorządu terytorialnego?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność...*, s. 234.

¹⁹ *Ibidem*, s. 227-230.

zacji przyczynia się prawo procesowe, co dzieje się w przypadkach, gdy normy prawa materialnego kształtują sytuację prawną ich adresatów w sposób pośredni²⁰. Nie wydaje się bowiem, by w konstytucyjnym kontekście wolności celowe było doszukiwanie się jej swoistych aspektów, leżących u podstaw administracyjnego prawa procesowego, chyba że wzięwszy pod uwagę niektóre postaci postępowań i dozwolonych prawem zachowań, upatrywać wolnościowych pierwiastków czy to w zasadzie dyspozycyjności, czy też w związanych z nią procesowych konstrukcjach takich jak przykładowo cofnięcie odwołania.

Natomiast rozpatrując, według przyjętego schematu, znaczenie równości w kontekście aksjologicznych podstaw prawa administracyjnego, to właśnie w administracyjnym prawie procesowym na tę wartość został położony wyraźny nacisk. Zgodnie bowiem 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”. Jak widać, przepisem tym ustawodawca, jak należy przypuszczać, celem rozwiania jakichkolwiek wątpliwości, potwierdził uznanie równego traktowania uczestników postępowania administracyjnego za zasadę ogólną postępowania. Nadanie równemu traktowaniu rangi zasady konstytucyjnej daje powody do uznania równości za podstawową wartość administracyjnego prawa procesowego o uniwersalnej proveniencji.

Szczegółne związanie przepisów powszechnego administracyjnego prawa materialnego z przepisami procesowymi sprawia, że w przypadku równości (przybierającej postać równego traktowania uczestników postępowania administracyjnego) widać wyraźnie jej przenikanie do obszaru norm będących przedmiotem stosowania w trybie określonym przepisami procesowymi, a więc do norm prawa materialnego. Również konstytucyjny rodowód zasady równego traktowania daje podstawy do przyjęcia, że wartość, na której bazuje ta zasada, jest podstawą powszechnego administracyjnego prawa materialnego, w tym przede wszystkim jego wykładni.

Uwypuklenie wagi równego traktowania w powszechnym administracyjnym prawie materialnym jest istotne ze względu na konieczność swobodnego równoważenia postrzegania tego działu prawa administracyjnego jako zbioru norm określających stosunki administracyjnoprawne pomiędzy organami administracji publicznej i jednostkami (obywatelami i ich organizacjami). Stosunki te w przeciwieństwie do stosunków cywilnoprawnych charakteryzują

²⁰ Szerzej na temat norm prawa administracyjnego pośrednio kształtujących sytuację prawą adresatów zob. W. Dawidowicz, *Pojęcie normy prawa administracyjnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, PiP 1981, z. 4, s. 30-37.

się nierównością, albowiem organ administracji publicznej występuje z pozycji piastuna kompetencji (władzy) zaś adresat normy prawa administracyjnego jako podmiot pozbawiony atrybutu władzy. Jak bowiem trafnie ujmują to redaktorzy naukowi publikacji *Równość w prawie administracyjnym*, respektowanie optyki klasycznie ujmowanego przebiegu administrowania oraz właściwości konstrukcyjnych stosunku administracyjnoprawnego „przesądza o konieczności poszukiwania równości w ramach systemowego założenia nierówności – jako *sui generis* znaku firmowego wykonywania administracji publicznej”²¹.

Podobna dwoistość aksjologiczna towarzyszy ustaleniu roli równości w obszarze administracyjnego prawa ustrojowego. Z jednej bowiem strony administracyjne prawo ustrojowe jest postrzegane jako zbiór norm zawierających kompetencje służące organizatorskiej i kierowniczej działalności w obrębie struktury pojedynczych podmiotów administracji publicznej (w relacji: przełożony–podwładny) oraz w systemie tworzonym przez te podmioty (w relacji: podmiot nadrzędny–podmiot podporządkowany), a tym samym wykluczające równość–równorzędność w tworzonych relacjach²². W tej perspektywie nie sposób formułować twierdzeń o równości jako aksjologicznej podstawie administracyjnego prawa ustrojowego.

Jednak nieco inaczej przedstawia się ocena znaczenia równości w tym dziale prawa, gdy na analizowany problem spojrzeć się jedynie przez pryzmat niektórych jego komponentów. Za paradygmat złożonych w swej regulacji prawnej zagadnień personalnej obsady stanowisk w podmiotach administracji publicznej²³ należy uznać ujętą w art. 60 Konstytucji RP zasadę równego dostępu do służby publicznej obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych.

Również głębsza refleksja nad statusem jednostek samorządu terytorialnego, realizacją powierzonych im zadań publicznych oraz kontrolą i nadzorem nad ich działalnością w kontekście wieloaspektowej samodzielności będącej wyrazem decentralizacji władzy publicznej w rozumieniu art. 15 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi do uznania, że także w administracyjnym prawie ustrojowym znajdują się konstrukcje i instytucje prawne, dla których równość staje się aksjologiczną podstawą normatywnych uregulowań, co znajduje swoje po-

²¹ J. Korczak, P. Lisowski, *Wprowadzenie. O równości w nierówności wobec prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość...*, s. 15-16.

²² W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 110.

²³ Na temat wielości rozwiązań prawnych w tym zakresie zob. J. Korczak, *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 341-378.

twierdzenie w piśmiennictwie²⁴. W tym akurat przypadku równość należałoby traktować jako wartość tworzoną przez ustawodawcę na potrzeby samego prawa administracyjnego, chociaż z uwagi na naturalistyczne koncepcje samorządu terytorialnego²⁵ nie można wykluczyć traktowania jej w kontekście wartości uniwersalnych, stanowiących aksjologiczny grunt dla uregulowań prawa samorządu terytorialnego.

Z przedstawionych uwag wynika, że istoty szeroko rozumianego prawa administracyjnego, ze względu na jego przedmiot, cel i metodę regulacji, nie łączy się zwykle z takimi wartościami, jak wolność czy równość. Jednak przynajmniej w niektórych aspektach i pewnych obszarach tej trójdziałowej gałęzi prawa stanowią one doniosłą aksjologicznie podstawę uregulowań.

²⁴ M. Hadel, *Równość stosowania środków nadzorczych przez regionalne izby obrachunkowe wobec jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość...*, s. 297-318; J. Korczak, *Równość organów jednostek samorządu terytorialnego wobec środków nadzoru*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość...*, s. 319-339; J. Lemańska, *Równość jednostek samorządu terytorialnego – rzeczywistość czy fikcja?*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość...*, s. 341-355.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.

Współpraca w sferze działań na rzecz rozwoju (przyczynek do dyskusji na temat kultury administracji)

1. Kultura administracji. Wprowadzenie

Zagadnienie kultury administracji nie zostało przeniesione na grunt regulacji prawnej, jednak stanowi jeden z tych problemów, do którego nawiązywać należy przy okazji rozważań na temat organizacji i działania administracji publicznej. Jest to zagadnienie, którego analiza wymaga rozpatrywania w relacji (pojęciowych, jak i w sensie prawnym) do pojęć i instytucji mających już swoje ugruntowane znaczenie prawne, jak i doktrynalne, w tym do dobrej administracji¹, zdolności administracji², zatem do administracji sprawnej i skutecznej. Pojęcia te odnoszą się do różnych prawnych aspektów, jednakże do tej samej administracji, wobec której formułuje się (kreując wzorce/standardy) postulat efektywności działań³. W tym kontekście używane jest w niniejszym opracowaniu pojęcie „kultury administracji”⁴ obejmujące wzorzec zachowań administracji publicznej, stanowiąc jednocześnie sposób realizacji obowiązku określonego normatywnie zachowania w związku z wykonywaniem zadań publicznych w określonej sferze. „Kultura administracji” oznacza zatem stosowanie przez administrację wspólnie przyję-

* Dr hab. Katarzyna Kokocińska, prof. Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego; ORCID: 0000-0002-1008-3538.

¹ Zob. m.in.: 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 2002; M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017 i cyt. tam literatura.

² O.G. El-Taliawi, Z. van Der Wal, *Developing administrative capacity: an agenda for research and practice*, „Policy Design and Practice” 2019, s. 243-257; E. Domorenok, P. Graziano, L. Polverari, *Policy integration, policy design and administrative capacities. Evidence from EU cohesion policy*, „Policy and Society” 2021, vol. 40, nr 1, s. 58-78.

³ D. Kijowski et al., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, ST 2005, nr 1-2, s. 158.

⁴ M. MacCarthaig, L. Saarniit, *Administrative Culture*, [w:] I. Thynne, B.G. Peters (red.), *Encyclopedia of Public Administration*, Oxford 2019, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1452>.

tych reguł (współ)działania, przestrzegania zasad⁵, standardów, a nawet uznania określonych wartości⁶, wynikających ze źródeł prawa, jak i kodeksów dobrych praktyk, zaleceń, wytycznych, norm samoregulacji wewnętrznej, których stosowanie powinno przyczynić się do osiągnięcia ustawowego celu. „Kultura administracji” to świadomość administracji, jak postępować (jak wykonywać zadania), jakimi regułami kierować się i jakie mechanizmy stosować. Kultura administracji to określone postawy (często wypracowane w ramach organizacji administracji); to kultura dialogu, argumentacji i konsultacji, unikania konfliktów. W połączeniu z kluczowymi zasadami administrowania opartymi na efektywności, legitymizacji i odpowiedzialności wyznaczają one łącznie współczesną kulturę administracji zaangażowanej. Jak stwierdza M. Bullinger, w warunkach demokracji rozwój jednostki, społeczeństwa czy gospodarki zależy nie tylko od działania państwowych organów zgodnie z prawem i ich kontroli sądowej, ale także od zdolności administracji aktywnej, zapewniającej warunki do rozwoju, działającej w ramach prawa w sposób sprawny i elastyczny⁷.

Mając świadomość dyskusyjności zaproponowanej problematyki, a także niewyczerpujące przedstawienie całości zagadnienia w ramach krótkiego opracowania, istotne jest ostatecznie umiejscowienie go w kontekście prawnym. Przyjmując, że kultura administracji to wzorzec zachowań administracji publicznej realizującej obowiązek określonego normatywnie zachowania w związku z wykonywaniem zadań publicznych w określonej sferze, przestrzeń dalszej analizy stanowią regulacje normatywne odnoszące się do powinności publicznej, jaką jest prowadzenie polityki rozwoju i silnie podkreślana przez krajowego prawodawcę współpraca podmiotów ją prowadzących. Wśród nich istotną rolę odgrywają jednostki samorządu regionalnego i lokalnego, które w dorobku Profesora Jerzego Korczaka zajmują szczególne miejsce. Podkreślana przez Jubilata pozycja władz regionalnych i lokalnych oraz budowania samorządności na poziomie regionalnym i lokalnym⁸ znalazły odniesienie także w rozwiązaniach prawnych dotyczących rozwoju prowadzonego w skali krajowej, regionalnej i lokalnej.

⁵ J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *op. cit.*, s. 598-615.

⁶ O.P. Dwivedi, *Administrative culture and values: Approaches*, [w:] J.G. Jabbara, O.P. Dwivedi (red.), *Administrative culture in a global context*, de Sitter Publications 2005, s. 19-36.

⁷ M. Bullinger, *Das Recht auf eine gute Verwaltung nach der Grundrechtecharta de EU*, [w:] C.-E. Eberle, M. Ibler, D. Lorenz (red.), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart – Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*, München 2002, s. 25-33.

⁸ Zob. m.in.: J. Korczak, *Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2 (13), s. 93-97; idem, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, T. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-781; J. Korczak, *Jednolitość admini-*

Ze względu na złożony układ podmiotów oraz charakter zadań z zakresu prowadzenia polityki rozwoju, a także zachodzące relacje pomiędzy strukturami administracji publicznej (administracji na rzecz rozwoju) prawodawca podkreśla obowiązek współpracy przy ich wykonywaniu. Ponadto związki zachodzące pomiędzy podmiotami aparatu władzy wykonawczej państwa, zobowiązanego do osiągnięcia wyznaczonego ustawowo celu prowadzenia polityki rozwoju, ustawodawca określił jako „zespół wzajemnie powiązanych działań”, który służyć ma wzmocnieniu normatywnie określonego obowiązku współpracy. Obowiązek ten (i jego kwalifikowana formuła) wypełnia zespół czynności prawnych i faktycznych, których istotną cechą jest podejmowanie wspólnych działań.

Celem analizy jest wskazanie odpowiednich reguł, zasad, wartości zinstytucjonalizowanej współpracy stanowiących istotę kultury administracji na rzecz rozwoju, z uwzględnieniem uwarunkowań ustrojowych.

2. Europejska kultura wielopoziomowego sprawowania rządów

Analiza krajowych rozwiązań prawnych w obszarze współpracy podmiotów polityki rozwoju nie może być prowadzona bez odniesienia się do silnie podkreślanego w UE modelu wielopoziomowego sprawowania rządów rozumianego jako „skoordynowane działania Unii, państw członkowskich i władz lokalnych i regionalnych, opierające się na zasadach pomocniczości, proporcjonalności i partnerstwa, które przejawiają się w operacyjnej i zinstytucjonalizowanej współpracy na rzecz opracowywania i realizacji polityk Unii Europejskiej”⁹. Podejście to oznacza współdział poszczególnych poziomów sprawowania władzy w podejmowaniu decyzji, wspólną ich odpowiedzialność polityczną, co oznacza, że „[...] stanowi zatem raczej polityczny schemat działania niż instrument prawny i nie może być postrzegane jedynie przez pryzmat podziału uprawnień”¹⁰.

stracji samorządowej w państwie unitarnym, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 192-212; J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresza*, AUWr No 3833, PPIA 2018, t. CXIV, s. 327-350; *idem*, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z udziałem województwa samorządowego*, [w:] J. Korczak et al. (red.), *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, Wrocław 2018, s. 215-228.

⁹ Rezolucja Komitetu Regionów w sprawie karty wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie, zał. 1, 106 sesja plenarna, 2-3 kwietnia 2014 r., Dz. Urz. UE C 174/1 z 7.06.2014; Opinia Komitetu Regionów „Decentralizacja w Unii Europejskiej oraz rola samorządu lokalnego i regionalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE”, Dz. Urz. UE C 139/39 z 17.05.2013.

¹⁰ Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, Dz. Urz. UE C 211/1 z 4.09.2009.

Europejska kultura współsprawowania rządów wypełnia zasady, które wskazują współrządzającym, jakimi powinni się kierować regułami, jakie mechanizmy stosować i jak kształtować postawy uczestników tych złożonych stosunków. W 2001 r. w białej księdze w sprawie europejskiego sprawowania rządów Komisja Europejska określiła pięć zasad stanowiących podstawę dobrego zarządzania. Są nimi otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność oraz spójność ściśle związane z przestrzeganiem decentralizacji władzy oraz zasady pomocniczości, co oznacza podejmowanie decyzji na wszystkich poziomach władzy i gwarantuje opracowywanie i stosowanie polityki na szczeblu najbardziej odpowiednim. Komisja podkreśla, że zasady pomocniczości i wielopoziomowe sprawowanie rządów oraz ich przestrzeganie są nierozzerwalne w tym sensie, że jedno wiąże się z uprawnieniami poszczególnych szczebli władzy, drugie kładzie nacisk na ich interakcję¹¹. Z tego powodu istotny element relacji opartych na wielopoziomowym sprawowaniu rządów stanowią demokratyczne wartości i zasady oraz prawa podstawowe, które Komitet Regionów proklamuje, przyczyniając się ustanowienia ogólnoeuropejskiego konsensusu w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów¹².

Podejście to jest szczególnie istotne w programowaniu i wdrażaniu unijnej polityki spójności, polityki na rzecz wyrównywania różnic w rozwoju w UE¹³. Wdrażanie kultury wielopoziomowego sprawowania rządów nie sprowadza się do przełożenia celów unijnych lub krajowych na działania lokalne czy regionalne, lecz stanowi szerszy proces uwzględniania celów samorządów regionalnych i lokalnych. Ma jednocześnie wzmocnić i ukształtować uprawnienia tych władz na poziomie krajowym, umożliwiając udział w kształtowaniu polityki krajowej, jak i polityki europejskiej. Skuteczność takiego podejścia uzależniona jest od ukształtowania właściwych postaw uczestników procesu integracji europejskiej, w tym od kultury administracji aktywnie uczestniczącej w tym procesie, kierującej się określonymi regułami. Wśród nich szczególne miejsce zajmuje wspieranie uczestnictwa w procesie integracji rozumiane jako współpraca władz oraz podmiotów społeczeństwa obywatelskiego dla wspólnego dobra, co wiąże się przede wszystkim z umocnieniem reprezentacji instytucjonalnej władz regionalnych i lokalnych¹⁴.

¹¹ Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, Dz. Urz. UE C 211/5 z 4.09.2009.

¹² Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, Dz. Urz. UE C 211/6 z 4.09.2009.

¹³ N.C. Surubaru, *Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007-13*, „Regional Studies” 2017, vol. 51 (6), s. 844-856.

¹⁴ Na ten temat pisała już 1992 r. T. Rabska, *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencji w zakresie administrowania*, RPEiS 1992, z. 2, s. 25-35.

Kluczową zasadą jest także partnerskie podejście do opracowywania i wdrażania wspólnej polityki.

Kształtowanie relacji zdecentralizowanych struktur władzy publicznej opartych na współzarządzaniu i łączenie ze skutecznością działań widoczne jest w szczególności we wdrażaniu unijnej polityki spójności prowadzonej w wymiarze regionalnym. Zgłaszany postulat włączania samorządów lokalnych i regionalnych w opracowywanie unijnych i krajowych planów reform argumentuje się nieefektywnym wdrażaniem polityki spójności przez scentralizowane organy administracji publicznej, które nie mają właściwego rozeznania w regionalnych problemach i wyzwaniach rozwojowych. Stąd też postulat wzmacniania instytucjonalnego i funkcjonalnego organów lokalnych i regionalnych jako partnerów w procesie rozwoju¹⁵. To właśnie w tej sferze aktywności państwa, jaką stanowią działania podejmowane na rzecz wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej¹⁶, szczególnie podkreśla się konieczność współpracy struktur terytorialnych ze strukturami centralnymi.

3. Współpraca jako element kultury krajowej administracji na rzecz rozwoju

Dyskusja nad prawnymi relacjami zachodzącymi pomiędzy strukturami centralnymi a strukturami układów terytorialnych (poziomu regionalnego i lokalnego) i kulturą administracji w tym obszarze jest szczególnie aktualna wobec obowiązujących regulacji normatywnych z zakresu prowadzenia polityki rozwoju¹⁷. Jest to całościowy i odrębny dział zadań państwa, normatywnie wyodrębnionej dziedziny aktywności podmiotów władzy publicznej¹⁸, obejmujący działania w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym. Podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju są, obok Rady Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i samorząd gminny. To zadanie publiczne, jakim jest prowadzenie polityki, oznacza aktywność państwa w sferze normatywnie określonej jako „polityka rozwoju”, co zgodnie z brzmieniem przepisu art. 2 u.z.p.p.r. oznacza: „[...] zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju,

¹⁵ M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, ST 2000, nr 10, s. 6 i n.

¹⁶ Art. 174 TFUE.

¹⁷ Wprowadzonej u.z.p.p.r.

¹⁸ K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, s. 259.

spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

Realizowanie zadań publicznych w skali ogólnokrajowej, a równolegle w wymiarze regionalnym i lokalnym podporządkowane zostało normatywnie wyznaczonym relacjom opartym na obowiązku współpracy tych podmiotów. Skonstruowany swoisty typ normatywnego stosunku współpracy określony jako „zespół wzajemnie powiązanych działań” służy wzmocnieniu obowiązku współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju¹⁹. Opiera się on na ustawowym założeniu wielopoziomowości działań. Uczestnictwo zdecentralizowanych struktur samorządowych²⁰ wymaga tworzenia określonych układów zadań i kompetencji opierających się na formule „przekazywania z gór w dół” zadań publicznych na niższe ogniwa ich wykonywania²¹, budowania struktur oddolnie i kształtowania relacji stanowiących wynik respektowania terytorialnych wspólnot samorządowych będących nieodzownym elementem nowoczesnego podejścia do zarządzania publicznego²². Dlatego kluczowy dla przyjętego normatywnie modelu realizacji zadań z zakresu prowadzenia polityki rozwoju jest sposób prowadzonej współpracy przez samodzielne podmioty władzy wykonawczej współzarządzające sprawami publicznymi. Wymaga on zupełnie nowych prawnych form, a także formuły zorganizowania współdziałania w sferze prowadzenia polityki rozwoju²³. Badania wskazują, że są to zróżnicowane pod względem charakteru prawnego formy współdziałania właściwe dla określonego typu relacji publicznoprawnych, o różnym stopniu związania²⁴. Wprowa-

¹⁹ Art. 2 w związku z art. 1 u.z.p.p.r.

²⁰ Szerzej: K. Kokocińska, *Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju*, RPEiS, 2015, z. 3, *Polska – 25 lat samorządu terytorialnego*, s. 181-192; eadem, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, RPEiS 2016, z. 2, s. 27-36.

²¹ Zob. m.in. na ten temat: Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, ST, nr 1-2, s. 20.

²² M. Kulesza podkreśla: „[...] samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiąganie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej czy regionalnej, poprzez działanie na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkutowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp. [...]”, *idem*, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 415.

²³ K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 262 i n.

²⁴ K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 135-179.

dzona została kompleksowa regulacja w zakresie planowania i programowania polityki rozwoju, opartego na współdziałaniu typu: działania w uzgodnieniu, konsultacje, opiniowanie, którego efektem powinien być spójny system dokumentów strategicznego programowania rozwoju opracowywanych we współpracy i przyjmowanych na każdym poziomie sprawowania władzy publicznej. Dla wyznaczania wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju ustawodawca wprowadził szczególny, dotychczas niestosowany tryb współdziałania opartego na stosunkach dwustronnych – szczególny rodzaj kontraktów zawieranych pomiędzy organami władzy wykonawczej. Określić je można jako konsensualne akty ze sfery prawa publicznego²⁵. Są to umowa partnerstwa, kontrakty: terytorialny, sektorowy i programowy oraz porozumienia terytorialne²⁶. Konstrukcja tych aktów jest szczególna, bowiem kształtowanie wzajemnych relacji oparte jest na dialogu, partnerstwie i uczestnictwie, także partnerów społecznych i gospodarczych²⁷. Przyjęte rozwiązania nie będą jednak wystarczające w tym sensie, że ich stosowanie nie będzie efektywne, jeżeli administracja działająca na rzecz rozwoju nie będzie świadomie wykonywać zadań. Świadomość współpracy w prowadzeniu polityki rozwoju wymaga zrozumienia przez aparat administracji swojej roli, odpowiedzialności za realizację interesów jednostek i interesu publicznego, uwzględnienia prawa obywateli do uczestnictwa w zarządzaniu sprawami publicznymi. Administracja na rzecz rozwoju to administracja sprawnie działająca, skonsolidowana, kierująca się określonymi regułami współpracy opartymi na partnerstwie oraz zasadami: subsydiarności, demokratycznego współdziałania, poszanowania praw podstawowych. Realizacja zadań publicznych z zakresu prowadzenia polityki rozwoju wymaga odpowiedniej kultury współpracy.

4. Podsumowanie

Podsumowując poczynione rozważania, które z konieczności koncentrowały się na wybranych elementach kultury administracji w odniesieniu do działań na rzecz rozwoju, należy stwierdzić, że po fundamentalnych zmianach ustrojowych, dostosowaniu administracji do aktualnych wyzwań cywilizacyj-

²⁵ Zob. K. Kokocińska, *Kontrakt terytorialny – instrument współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju*, RPEiS 2017, R. LXXIX, z. 3, s. 149-160 i cytowana tam literatura.

²⁶ Art. 5 pkt: 4c, 4e, 4d, 4f u.z.p.p.r.

²⁷ Zob. K. Kokocińska, *Prowadzenie polityki rozwoju zastrzeżone jest dla konstruktywnych i twórczych decyzji*, <https://www.rp.pl/kraj/art105841-prowadzenie-polityki-rozwoju-zastrzezone-jest-dla-konstruktywnych-i-tworczych-decyzji>, [05.11.2023].

nych konieczne jest wypracowanie reguł tworzących kulturę administracji. Rosnące oczekiwania społeczne wobec aparatu administracji nie zostaną zaspokojone, jeżeli administracja nie będzie skuteczna, co nie jest jednoznaczne z administracją działającą szybko, sprawnie, bezstronnie. Skuteczność działalności jest bowiem silnie powiązana z uwarunkowaniami aksjologicznymi, z wartościami akceptowanymi przez społeczeństwo²⁸. Administracja powinna mieć świadomość, że jej działania są oceniane przez pryzmat podstawowych praw człowieka, realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego oraz zasad wynikających z przyjętego ustroju gospodarczego. W analizowanym obszarze, wyznaczonym regulacjami prawnymi prowadzenia działań na rzecz rozwoju, kluczowy element stanowi współpraca samodzielnych podmiotów władzy publicznej. Konieczne jest zatem przestrzeganie i umacnianie zasad ustrojowych. Wykonywanie zadań z zakresu prowadzenia polityki rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w ramach wzajemnie powiązanych działań wymaga od aparatu administracji określonej kultury działania (nie wyłącznie kultury organizacji). Wymaga upowszechniania samorządności terytorialnej jako instytucji ustroju, a także jako idei politycznej, podkreślania potrzeby umacniania samorządności jako przejawu demokratyzacji życia publicznego, wzmocnienia faktycznego udziału społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu władzy. Istotą tak silnie podkreślanej przez prawodawcę współpracy jest otwarcie na potrzeby (interesy) innych uczestników relacji, ich ocen i propozycji osiągnięcia wspólnego celu. Współpraca ma doniosłe znaczenie, bowiem może stanowić źródło konstruktywnych, twórczych i wspólnych rozstrzygnięć w opozycji do działań opartych na negacji, konkurencji i konfrontacji. Dlatego tak istotne jest ciągłe wzmacnianie zdolności instytucji publicznych i budowanie potencjału instytucjonalnego w oparciu o zasadę demokratyzmu, praworządności, partycypacji i subsydiarności. Zinstytucjonalizowana współpraca wymaga odpowiedniej kultury działania administracji.

²⁸ Z. Leoński, *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002*, Rzeszów 2002, s. 36.

Subsumpcja w procesie stosowania prawa przez organ administracji publicznej

Prawidłowe dokonanie subsumpcji przez organ w procesie stosowania prawa jest jednym z czynników przesądzających o praworządności wykonywania przepisów i legalności rezultatu działania organu.

Organ administracji publicznej, stosując prawo, działa pod rządami zasady wyrażonej w art. 7 k.p.a., a także związany jest aksjologicznymi podstawami działania państwa i jego organów determinowanych treściami Konstytucji RP, w tym szczególnie jej art. 1 (zasada dobra wspólnego), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 10 (zasada trójpodziału władzy i będący jej konsekwencją wykonawczy charakter administracji publicznej). Odpowiednio przeprowadzona subsumpcja jest niejako pośrednią determinantą praworządności. Organ władzy publicznej, podejmując działanie na podstawie i w granicach prawa, jest związany normą prawną, zarówno jeżeli chodzi o zakres normowania ujęty w jej treści, jak i jej charakter. Musi więc działać w granicach kompetencji wyznaczanych daną normą prawną w aspekcie formalnym materialnym, ale też ustrojowym. Triada ta determinuje całe działanie organu – także tę aktywność, która podejmowana jest na etapie subsumpcji. W procesie ich subsumpcji – zarówno realizując kompetencje związane, jak i kompetencje dyskrecjonalne – organ dokonuje jednak ocen i przyporządkowania, które to działania mogą przesądzić o finalnym braku legalności działania organów i o nielegalności skutków tego działania.

Prawidłowo dokonana subsumpcja to filar, na którym oparte jest praworządne działanie organu, na co zwracał uwagę M. Zieliński, pisząc o szczególnej potrzebie zajmowania się przeddecyzyjnymi elementami poznawczymi w aspekcie ich waloru dla praworządności. Autor wskazywał, że już w trakcie realizacji tych czynności poszczególne zachowania organu stosującego prawo można kwalifikować jako praworządne czy niepraworządne. Zdaniem autora konsekwencją tego jest przyjęcie, iż dochowanie określonych wymogów prawnych stawianych organowi już w tym etapie stanowi warunek niezbędny (choć

* Dr hab. Magdalena Tabernacka, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-5921-7154](https://orcid.org/0000-0002-5921-7154).

oczywiście niewystarczający) dla uznania decyzji tego organu za praworządną, z kolei niedochowanie przynajmniej niektórych z nich jest warunkiem wystarczającym dla uznania decyzji za niepraworządną¹. Przebieg subsumpcji należy rozpatrywać w szerszym kontekście percepcji norm prawnych i stanu faktycznego, w którym będą one miały (bądź nie) zastosowanie. Jak pisał M. Zieliński, szeroko pojmowana problematyka poznawcza w procesie stosowania prawa obejmuje trzy grupy czynności:

- 1) zmierzające do ustalenia „podstawy faktycznej”, a więc na gruncie klasycznej definicji prawdy – do ustalenia relacji między określonymi zdaniami o rzeczywistości (m.in. o istnieniu czy nieistnieniu pewnych faktów) a rzeczywistością;
- 2) zmierzające do ustalenia, jakie normy postępowania obowiązują jako normy prawne, a więc – najogólniej mówiąc – do ustalenia relacji między przepisami prawnymi uznanymi za obowiązujące a normami prawnymi, i na gruncie tych relacji do ustalenia norm w tekście prawnym zawartych *implicite* i *explicite*;
- 3) zmierzające do ustalenia odpowiednich relacji między konkretnym stanem faktycznym (tzn. odnoszącym się do określonego indywidualnie podmiotu, do jego skonkretyzowanego zachowania się itd.) a obowiązującymi normami prawnymi (czy którąś określoną z obowiązujących norm)². Zdaniem autora czynności poznawcze wyróżnione w punkcie 2 traktowane są jako składające się na szeroko pojmowaną wykładnię tekstu prawnego (obejmującą zarówno wykładnię właściwą, jak i wnioskowanie z obowiązkiwania jednych norm o obowiązkiwaniu innych). Z kolei czynności poznawcze wskazane w punkcie 3 autor klasyfikował jako subsumpcję. Jako działalność *sensu stricto* poznawczą (nazywaną dalej po prostu ustaleniem faktów) w opinii M. Zielińskiego traktuje się natomiast czynności mające na celu ustalenie podstawy faktycznej³. Jak więc autor konkluduje: obiektywność ustalenia faktów nie jest wprawdzie jedyną wartością realizowaną w praworządnym procesie stosowania prawa, ale jest niewątpliwie wartością podstawową⁴.

Naruszenie prawa przez tzw. błąd subsumpcji skutkuje więc wadliwością działania organu i efektów takiego działania. W tym zakresie zauważyć można konsekwentną i jednoznaczną linię orzeczniczą. Przykładem takiego pojmowania wskazanego tu zagadnienia w orzecznictwie może być wyrok NSA

¹ M. Zieliński, *Obiektywność ustalenia faktów jako element praworządności stosowania prawa*, RPEiS 1979, z. 1, s. 32.

² *Ibidem*, s. 31.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 41.

z dnia 26 listopada 2009 r.⁵, w którym kwalifikując naruszenie prawa dokonane przez organ, zdefiniowano błąd subsumpcji jako „wadliwe uznanie, że ustalony w sprawie stan faktyczny odpowiada hipotezie określonej normy prawnej”. Jak zauważono w cytowanym orzeczeniu, nie ulega żadnej kwestii to, że błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych zawsze pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy. W konsekwencji oznaczać to będzie brak możliwości skutecznego powoływania się na zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego, o ile równocześnie nie zostaną także zakwestionowane ustalenia faktyczne, na których oparto skarżone rozstrzygnięcie⁶.

Na fakt, że ustalenia faktyczne są podstawą dokonywania prawidłowej subsumpcji, co w konsekwencji będzie przesądzało o praworządności działania organu, zwrócił też uwagę WSA w Lublinie w wyroku z dnia 17 czerwca 2008 r.⁷, konkludując, że prawidłowa subsumpcja, a zarazem prawidłowa wykładnia może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy nie kwestionuje się poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych, co sąd odniósł także do kompletności tych ustaleń.

Jeżeli chodzi o kontrolę praworządności w kontekście dokonania subsumpcji jako elementu tej kontroli, to np. NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2007 r.⁸ zauważył, że w przypadku, gdy okoliczności faktyczne sprawy sporne nie są, sąd administracyjny nie jest zwolniony z obowiązku dokonania oceny prawidłowości subsumpcji znajdujących zastosowanie w danym przypadku regulacji materialnoprawnych. Stąd też brak takiej oceny upoważnia do zarzucania, że w sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego poprzez zaniechanie przez sąd wymaganej prawem oceny prawidłowości subsumpcji stosowanych przepisów.

Procedura subsumpcji zawiera w sobie dokonanie przez organ takich ustaleń co do faktów, które pozwolą mu na określenie zakresu, sposobu, a niekiedy też i form jego działania. Subsumpcja, w zależności od określonego przypadku,

⁵ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2009 r., I FSK 1307/08, LEX nr 586110.

⁶ Sąd powołał się na wcześniejsze orzecznictwo NSA, przywołując tezy wyroku NSA z dnia 6 kwietnia 2005 r., FSK 692/04, LEX nr 154853 oraz w wyroku NSA z dnia 13 października 2004 r., FSK 548/04, LEX nr 147685, w którym stwierdzono wprost, że „brak skutecznego zarzutu podważającego ocenę legalności w sprawie ustalenia stanu faktycznego wyklucza możliwość oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego”. W innym orzeczeniu tegoż Sądu zauważono zaś, że „nie można w sposób skuteczny stawiać zarzutu nietrafnego zastosowania normy prawa materialnego, gdy z uzasadnienia skargi wynika, że wadliwie ustalone zostały okoliczności stanu faktycznego, bez wskazania przy tym, jakie normy postępowania zostały naruszone przez Sąd w procesie kontroli legalności decyzji” – wyrok NSA z dnia 14 października 2004 r., FSK 568/04, ONSAiWSA 2005/4/67.

⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 czerwca 2008 r., II SA/Lu 204/08, LEX nr 509845.

⁸ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r., I FSK 1419/06, LEX nr 420683.

może następować w warunkach oddziaływania zasady prawdy obiektywnej (materialnej) bądź formalnej – opartej na automatycznym uznawaniu faktów za prawdziwe na mocy samych regulacji prawnych, bez ich realnej weryfikacji – np. w sytuacjach, gdy organ zastosuje domniemanie⁹. Nawet gdy respektuje się słuszne założenie, o którym piszą Z. Niewiadomski i K. Jaroszyński, że w demokratycznym państwie prawnym wszelkie procedury powinny być jednak oparte na zasadzie prawdy materialnej – to subsumpcja w zakresie stosowania normy odwołującej się do określonego domniemania oznacza ustalenie, czy w danym stanie faktycznym to domniemanie rzeczywiście znajduje zastosowanie¹⁰. Jak zresztą zauważają B. Adamiak i A. Borkowski, odnosząc się do ściśle proceduralno-dowodowych aspektów postępowania – w tym do dokonywania subsumpcji – ciężar dowodu co do istotnych okoliczności sprawy głównie spoczywa na organie prowadzącym postępowanie, w konsekwencji czego to organ wyznacza zakres postępowania dowodowego, ocenia legalność dowodów, przeprowadza dowody z urzędu¹¹. Subsumpcja to więc daleko więcej niż przyporządkowywanie stanu prawnego do ustalonego stanu faktycznego. Stan faktyczny w postępowaniu charakteryzuje fluktuacyjna dynamika – w zależności od aktywności podjętych przez organ. Subsumpcja nie jest działaniem w „zamrożonym” stanie faktycznym. To aktywny proces stosowania procedury administracyjnej przez organ i organ jest tu ograniczony w istotnym, aczkolwiek bardzo wąskim stopniu, gdyż – jak słusznie zauważają B. Adamiak i J. Borkowski – przepisy postępowania nie stanowią o żadnych ograniczeniach dowodowych poza jednym, wynikającym z zasady praworządności, ani też nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodów przeciwnych. Prawda obiektywna, do której zmierza się w postępowaniu, ma służyć prawidłowemu załatwieniu sprawy, a wobec tego musi odnosić się do wszystkich faktów i okoliczności o znaczeniu prawnym¹².

Dokonywanie subsumpcji przez organ następuje w kontekście norm całego systemu prawa. Jest to konsekwencja uznania w procesie stosowania prawa zasady racjonalnego prawodawcy i będącej jego konsekwencją konstrukcji spójnego systemu prawa – dlatego w procesie subsumpcji istotne są także uregulowania ustrojowe, warunkujące rolę organów oraz normy proceduralne regulujące zasady podejmowania przez organy czynności. Subsumpcja nie

⁹ Ustalenia definicyjne za: Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, [w:] E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 35.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2016, s. 44.

¹² *Ibidem*.

może jednak polegać na „konwalidowaniu” błędów prawodawcy. Rolą organu władzy publicznej – organu administracji czy sądu – jest stosowanie obowiązującej litery prawa, a nie „empatyczne” rekonstruowanie intencji prawodawcy na podstawie okoliczności społecznych, politycznych czy z formalnego zapisu historii działań legislacyjnych w trakcie kodyfikacji określonej normy prawnej – np. z uzasadnienia do projektu ustawy. Wykonanie prawa – w tym proces subsumpcji – nie może polegać na wcielaniu w życie intencji prawodawcy, które nie zostały literalnie wyrażone w wadliwie skonstruowanej normie prawnej. W odniesieniu do procesów wykonywania prawa przez organy administracji publicznej A. Błaś ujął to następująco: w państwie prawa administracja nie odtwarza ani nie rekonstruuje prawa powszechnie obowiązującego, jedynie to prawo wykonuje¹³.

Prawidłowe i odpowiadające zasadzie prawdy obiektywnej ustalenie przez organ stanu faktycznego w konkretnej sprawie jest więc nie tylko elementem subsumpcji jako takiej, ale poprzez swój determinujący dla działania organu wpływ skutkuje w sferze legalności działania organu. Jak więc zauważa M. Zieliński, powiązanie problematyki ustalania faktów (procesu poznania) z problematyką praworządności przejawia się w dwóch podstawowych kwestiach. Po p i e r s z e (jako że na to zwraca się przede wszystkim uwagę) – w stwarzaniu rzeczywistych, obiektywnych podstaw dla zgodnego z prawem zastosowania norm prawnych do rzeczywistych, a przewidzianych przez te normy, stanów faktycznych. Tylko bowiem adekwatne rozpoznanie stanu faktycznego pozwala organowi stosującemu prawo ustanowić normę indywidualną, do której ustanowienia był rzeczywiście kompetentny, a przez to zrealizować rzeczywiście nałożony nań obowiązek skorzystania z określonej kompetencji. Istotne jest przy tym nie tylko adekwatne odtworzenie stanu faktycznego w ogólnych jego zarysach, ale i odpowiednia „głębokość” (szczegółowość) tych ustaleń, która pozwoli zrealizować normę sankcjonującą (aktualizując normę kompetencyjną) w pełni rozwiniętą (np. również w zakresie stopnia zawinienia czy innych czynników wyznaczających wysokość kary itp.). Po d r u g i e – powiązania te mogą być rozpatrywane w związku z przejawianiem praworządności w samym procesie poznawania faktów¹⁴.

Istotnym aspektem procesu subsumpcji jest kwestia stosowania prawa na podstawie określonej przepisami kompetencji. Subsumpcja normy prawnej nie może następować przez swobodną interpretację siatki pojęć stosowanych

¹³ A. Błaś, *Charakter działań administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 211.

¹⁴ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 35.

w języku prawnym do wskazania zakresu działania organu. Jak zauważa E. Łętowska, dewolucja kompetencji bynajmniej nie jest zabiegiem neutralnym aksjologicznie czy systemowo. Oznacza bowiem, że zmienia się ośrodek podejmowania decyzji. W legislacji niejednokrotnie chodzi natomiast o celowe zachowanie kompetencji przy ośrodku konkretnego poziomu czy terytorium. Służą temu różne konstrukcje, by np. wymienić subsydiarność czy domniemanie kompetencji organów określonego szczebla, np. podstawowego. Dewolucja kompetencji wkracza w kwestie konstytucyjne i podziału władzy i dlatego właśnie subsumpcyjna wykładnia pojęć niedookreślonych (nieostrych) dokonywana przez kogo innego niż organy mające rozstrzygać konkretne spory (a więc np. dokonywana w ramach nadzoru judykacyjnego) może być krytykowana także z tego punktu widzenia¹⁵. Odmienne dokonanie subsumpcji przez organ wyższego stopnia może więc w konkretnych przypadkach oznaczać przekroczenie przez ten organ granic kompetencji lub działanie bez podstawy prawnej.

Subsumpcja dokonywana przez organ ma więc ścisły związek z praworządnością działania organu. Ten swoisty proces myślowy ma doniosłe skutki prawne w kontekście ocenianym z punktu widzenia formalnych, materialnych i ustrojowych uwarunkowań działania organu. Subsumpcja jest aspektem wykonywania prawa, w którym prawo przestaje być traktowane jak system abstrakcyjnych reguł – aby móc wydać rozstrzygnięcie, organ musi wykazać się starannością i rzetelnością dokonywania ocen stanu faktycznego, stanu prawnego i skutków prawnych zastosowania określonej normy w danym przypadku. Jest to ten aspekt stosowania prawa, gdy namacalnie można poczuć, że prawo to regulator stosunków społecznych, zbiór norm stworzonych przez ludzi dla ludzi i ocenianych przez pryzmat ludzkiego etnocentryzmu.

¹⁵ E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011, z. 7-8, s. 17-29.

O znaczeniu argumentacji komparatystycznej zewnętrznej i wewnętrznej w stosowaniu prawa administracyjnego

Jedną ze znamiennych cech bogatego i zróżnicowanego dorobku Szanownego Jubilata jest to, jak wielką wagę przypisuje On metodzie komparatystycznej w badaniach nad administracją publiczną. W pracach naukowych i wykładach Profesora Jerzego Korczaka widoczny jest nie tylko szacunek dla komparatystyki w ogóle, ale również – a być może przede wszystkim – szacunek dla dokonań Wrocławskiej Szkoły Komparatystyki, którą promował także w anglojęzycznych publikacjach, przyczyniając się do jej zasłużonej widoczności w międzynarodowym dyskursie. Jubilat zwraca uwagę, że na tle międzynarodowym rozwój badań nad komparatystyką w Polsce zasługuje na odrębne opracowania¹. Ta myśl inspiruje do podjęcia rozważań – w duchu tradycji wrocławskiej – o praktycznym stosowaniu komparatystyki w rodzimym porządku prawnym.

Czym jest komparatystyka na urodzajnym polu prawa administracyjnego?² Już tak postawione pytanie może prowadzić do eksploracji nowych obszarów w badaniach nad administracją publiczną i prawem administracyjnym, ponieważ nie koncentruje się ono na tym, jak przeprowadzić owocną

* Dr Karolina Kulińska-Jachowska, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-0143-8368](https://orcid.org/0000-0002-0143-8368).

¹ J. Korczak, *The benefit of using the comparative method in studying public administration*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, Wrocław 2018, s. 13-24.

² Nawiązuję w tym miejscu do pytania zadanego przez B. Kingsbury'ego: *What constitutes 'law' in the efflorescent field of 'global administrative law'?* (zob. *idem*, *The concept of 'law' in global administrative law*, „European Journal of International Law” 2009, nr 20(1), s. 23-57). S. Romano stwierdza, że „współcześnie komparatystyka jest coraz bardziej kojarzona z prawem, chociaż nie wiadomo co to właściwie oznacza (*Nowadays, comparison is more and more associated with law, even though it is unclear what it is exactly meant by that*), *idem*, *Comparative legal argumentation: three doctrines*, „Diritto & Questioni Pubbliche” 2012, nr 12, s. 469-492.

i metodologicznie poprawną analizę porównawczą, lecz skłania do zastanowienia się nad tym, jakie operacje intelektualne i ich wyniki (w postaci prac naukowych, decyzji, wyroków, uzasadnień aktów prawnych i innych) utożsamiamy z szeroko rozumianą komparatystyką. Nie oznacza to wcale, że w przypadku metod właściwych komparatystyce panuje zgoda. Mark Van Hoecke, przedstawiając propozycję uporządkowania i ujednolicenia metodologii komparatystyki prawniczej³, zwrócił uwagę, że wysiłki aspirujących komparatystów niejednokrotnie schodzą na manowce tylko z tego względu, że to, co w ubiegłym stuleciu było w komparatystyce powszechnie aprobowane, na przestrzeni kilku ostatnich dekad uległo mniejszym i większym zmianom lub stało się przedmiotem jednoznacznej krytyki (m.in. pojęcie rodzin prawa⁴)⁵. Z drugiej zaś strony, badania porównawcze stały się nieodłącznym elementem w kanonie metodologii badań nad prawem i administracją publiczną. Innymi słowy, choć komparatystyka jest powszechnie aprobowana i doceniana, to wciąż nie jest jednolicie postrzegana i uprawiana. Remedium na ten stan rzeczy M. Van Hoecke upatruje w porządkowaniu i harmonizowaniu ram metodologicznych komparatystyki. Konkluzji tej nie sposób odmówić trafności, niemniej dostrzeżony przez niego paradoks inspiruje do spojrzenia na ów problem szerzej i podjęcia dyskusji nad granicami komparatystyki i różnymi jej postaciami.

Jednym z obszarów, który nie doczekał się jeszcze wyczerpującego omówienia, jest aktywność komparatystyczna rodzimych sądów administracyjnych i organów administracji publicznej. Dyskurs zdominowały rozważania dotyczą-

³ *The common-core method*. Metoda ta (nie ciesząca się znaczącą popularnością wśród przedstawicieli polskich nauk prawnych) została zaproponowana na początku XX w. przez Rudolfa Schlesingera i miała polegać na zestawianiu podobieństw i różnic w rozstrzygnięciu określonego zagadnienia w różnych porządkach prawnych. Porównania mieli zaś dokonywać eksperci w danej gałęzi prawa reprezentujący każdą z badanych jurysdykcji. Dostrzeżone w ten sposób podobieństwa miały stanowić wspólny rdzeń (*common core*) systemów prawnych. O implikacjach metody wspólnego rdzenia, w szczególności dla prawa międzynarodowego publicznego zob. D. Zdrójkowski, *Rudolf Schlesinger (1909-1996). Życie i idea*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2, s. 175-186.

⁴ Interesujące są w tym względzie badania M. Pargendlera, który, posiłkując się analizą historyczną, sugeruje, że rozwój koncepcji rodzin prawnych należałoby zobrazować raczej za pomocą paraboli aniżeli wykresu liniowego. Jego zdaniem, wbrew utrwalonemu przekonaniu pojawienie się dychotomii *common law*–*civil law* w prawie zwyczajowym miało osiągnąć swój szczyt dopiero na początku XX w. – po zakończeniu pierwszej globalizacji w 1914 r., ale przed drugą globalizacją w drugiej połowie tego stulecia – wobec czego głosy za porzuceniem koncepcji rodzin prawnych nie są wcale tak radykalne, jak mogłoby się współcześnie wydawać. M. Pargendler, *The Rise and Decline of Legal Families*, „The American Journal of Comparative Law” 2012, vol. 60, no. 4, 1043-1074.

⁵ M. Van Hoecke, *Methodology of Comparative Legal Research*, „Law and Method” 2015, no. 4, s. 1-35.

ce komparatystyki w kontekście wykładni i stosowania prawa UE, których wartości nie sposób przecenić, lecz jest to tylko jeden z wielu kontekstów, w których sądy i organy administracji publicznej muszą, powinny lub mogą posługiwać się analizą porównawczą. W literaturze zachodniej badanie argumentacji komparatystycznej w orzecznictwie od dawna cieszy się dużym zainteresowaniem, choć stosunkowo rzadko rozważania te są relatywizowane do określonej gałęzi prawa⁶. Bodaj najwięcej uwagi poświęca się odesłaniom do prawa obcego w orzeczeniach sądów konstytucyjnych, a odzwierciedleniem tej tendencji są ukazujące się w ostatnich latach publikacje dotyczące komparatystyki w orzeczeniach TK⁷.

Diagnoza aktywności komparatystycznej sądów administracyjnych i organów administracji nie ma wyłącznie znaczenia praktycznego. W istocie stanowi przedpole dla formułowania poprawnych metodologicznie wniosków i teorii ze stanowiska komparatystyki prawniczej, a także dogmatyki prawa administracyjnego, co można zilustrować na przykładzie wyroku NSA z dnia 12 marca 2008 r. W tej sprawie skarżący kasacyjnie zarzucił wyrokowi WSA w Warszawie naruszenie prawa materialnego, tj. przepisów art. 2 i art. 87 Konstytucji RP, polegające na przyjęciu jako jednej z podstaw rozstrzygnięcia „stanowisk zagranicznych urzędów patentowych, a nie jedynie obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej źródeł prawa”⁸. W ocenie kasatora sposób argumentacji WSA, który polegał na wyrażeniu aprobaty dla stanowiska zagranicznych urzędów patentowych, nie był uprawniony, gdyż organy te nigdy nie były stroną postępowania, zaś obca praktyka orzecznicza nie może być podstawą, choćby pomocniczą, w orzekaniu przez sądy polskie. Zarzut nie zyskał aprobaty NSA, który wyjaśnił, że skarżący błędnie utożsamiał zastosowanie przez Sąd określonego przepisu, źródłem którego musi być akt normatywny należący do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego określonego w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, z akceptacją przez Sąd określonego dorobku orzeczniczego, literatury, względnie poglądów prawnych wyrażonych w orzeczeniach innych organów (także organów innych państw). O ile bowiem podstawą prawną orzeczenia nie

⁶ Zob. np.: D. Canale, *Comparative reasoning in legal adjudication*, „Canadian Journal of Law & Jurisprudence” 2015, no. 28(1), s. 5-27; S.K. Harding, *Comparative reasoning and judicial review*, „Yale Journal of International Law” 2003, no. 28, s. 409-464; M. Bobek, *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*, Oxford 2013.

⁷ A. Paprocka, *An Argument from Comparative Law in the Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2018, nr 8, s. 237-250.

⁸ II GSK 412/07, LEX nr 371981; M. Ziółkowski, *Wykładnia komparatystyczna czy niekomparatystyczne odwołanie do prawa obcego? Studium przypadku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 3, s. 95-119; P. Chybalski, *Aprobata i krytyka stosowania wykładni komparatystycznej w orzecznictwie konstytucyjnym*, PiP 2022, z. 4, s. 27-45.

może być akt nienależący do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, „o tyle dopuszczalne, a nawet wręcz pożądane, jest stosowanie prawnoporównawczej wykładni przepisów, uwzględniającej stanowisko innych organów i ich uzasadnienie. Takie działanie Sądu pozwala bowiem na szerszą ocenę rozpoznawanego zagadnienia i uzupełnia wykładnię językową, celowościową lub historyczną stosowanego przepisu. Zabieg prawnoporównawczej wykładni nie może być zatem utożsamiany ze związaniem Sądu poglądami innych organów (autorów publikacji)”⁹.

Choć rozważania NSA o subsydiarności odesłania do stanowisk zagranicznych urzędów patentowych są co do zasady poprawne, to zdecydowanie na wyrost zabieg ten został określony mianem wykładni prawnoporównawczej (sąd I instancji poświęcił temu zagadnieniu jeden akapit składający się wyłącznie ze skróconego zestawienia stanowisk kilku urzędów patentowych), podczas gdy stanowi przykład argumentu z prawa obcego, określanego także mianem argumentu komparatystycznego. Zgodzić należy się też z twierdzeniem, że odwołanie do stanowiska innych, obcych organów nie może być z zasady utożsamiane ze związaniem sądu tymi poglądami, przy czym nie można wykluczyć, że w pewnych przypadkach argumentacja oparta na obcych źródłach może stanowić przekroczenie granic swobody sędziowskiej.

W dyskursie dotyczącym argumentacji komparatystycznej zewnętrznej (odesłania do obcych źródeł prawa i wiedzy o prawie) ważną rolę odgrywa dyskusja wokół autorytetu perswazyjnego¹⁰, która to koncepcja jest związana doktryną przeniesienia (zapożyczenia) sądowego (*doctrine of judicial transplant*)¹¹.

W tym ujęciu odesłanie do obcego orzecznictwa jest postrzegane jako czynnik swoiście optymalizujący działalność sędziów (w szczególności w sądach konstytucyjnych). Nie orzekają oni wówczas jedynie o zgodności określonych aktów prawnych z konstytucją, lecz stają się współtwórcami i gwarantami idealnego porządku prawnego i etycznego¹². W ramach tego typu argumentacji wyróżnia się cztery etapy aktywności komparatystycznej: (1) rekonstrukcja różnic i analogii w tym, jak interpretowane są wypowiedzi normatywne w różnych kontekstach w potencjalnie porównywalnych przypadkach; (2) ocena i wybór najlepszego wariantu uwzględniające specyfikę konkretnej sprawy; (3) krytyka wewnętrzna, której efektem jest dojście przez sędziego do przekonania, że od-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ H.P. Glenn, *Persuasive Authority*, „McGill Law Journal” 1987, vol. 32, no. 2, s. 261-298; Ch.W. Flanders, *Toward a Theory of Persuasive Authority*, „Oklahoma Law Review” 2009, vol. 62, no. 1, s. 55-58.

¹¹ S. Romano, *op. cit.*, s. 469-472.

¹² *Ibidem*, s. 477.

powieź na określone pytanie lub analiza danego zagadnienia przeprowadzona przez sąd obcy jest lepsza, bardziej skuteczna czy adekwatna niż rozwiązanie oparte na rodzimym prawie i orzecznictwie; (4) przeniesienie obcego rozwiązania do wewnętrznego porządku prawnego w drodze orzeczenia (S. Romano opisuje ten etap jako „wyzwanie normatywne”)¹³. Najważniejszą rolę odgrywają etap drugi i trzeci (ewaluacji i krytyki), które łączy się z koncepcją autorytetu perswazyjnego (*persuasive authority*) czy też mocy perswazyjnej określonego źródła prawa (w tym także orzeczenia, aktu typu *soft law*). Teoria autorytetu perswazyjnego nawiązuje do charakterystycznego dla *common law* podziału na precedensy formalnie wiążące i perswazyjne. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że w przeciwieństwie do autorytetu wiążącego (*binding authority*) autorytet perswazyjny przekonuje do posłuszeństwa, nie wymuszając go. Ten szczególny rodzaj autorytetu charakteryzują dwie cechy. Po pierwsze, opiera się całkowicie na sile perswazji, co oznacza, że treść wypowiedzi jest ważniejsza niż reputacja samego autora. Po drugie, autorytet ten jest uznawany za autorytet słaby, miękki – jest to autorytet oparty na sile (lepszego) argumentu. Ocena potencjalnego obiektu przeniesienia (odesłania) nie jest uznaniowa. Przeciwnie, etap oceny ma być wyrafinowaną operacją intelektualną, która pozwala uniknąć arbitralności rozstrzygnięć w sprawach szczególnie trudnych i skomplikowanych¹⁴.

Doktryna sądowego przeniesienia nie jest wolna od krytyki. S. Romano dzieli stawiane wobec niej zarzuty na cztery kategorie. Dwie z nich opierają się na kwestionowaniu współistnienia w jej ramach trzech konkurencyjnych koncepcji: autorytetu, perswazji i prawdy. Zarzut pierwszy dotyczy niemożności pogodzenia ze sobą autorytetu prawa obcego i jego oddziaływania perswazyjnego, jako wzajemnie się wykluczających. Albo jest tak, że sędzia decyduje się zastosować odesłanie do prawa obcego ze względu na jego walory perswazyjne, albo z szacunku dla organu, który jest ustanowił. Wówczas przekonanie o słuszności aktu czy też orzeczenia jest pochodną autorytetu. Zarzut drugi jest wypadkową zestawienia ze sobą koncepcji prawdy i perswazji. Nawet przy starannym doborze i krytycznej ocenie obiektów porównania przypisanie danemu źródłu waloru perswazyjności oznacza przyzwolenie na rozumowanie w kategoriach subiektywnych i wydawanie opinii, oderwanych od jednoznacznie określonych kryteriów oceny i hierarchii źródeł prawa w rodzimym porządku prawnym. Trzeci, normatywny zarzut sprowadza się do twierdzenia, że odesłanie do prawa obcego prowadzi do zachwiania trójpodziału władz. Jeżeli bowiem

¹³ *Ibidem*, s. 477-478.

¹⁴ H.P. Glenn, *op. cit.*, s. 261.

to sędzia samodzielnie decyduje o zastosowaniu źródła prawa lub orzeczenia obcego, to przejmując on w ten sposób uprawnienia legislatora, dowolnie decydując o podstawie wyrokowania. Jak wskazuje S. Romano, zarzut ten dotyczy bardziej dyskusji nad granicami swobody orzeczniczej sędziów niż odesłania do prawa obcego jako takiego. Czwarty zarzut to zarzut epistemologiczny – jeżeli prawo jest zjawiskiem kulturowym, to wobec braku wspólnych przesłanek epistemologicznych poznanie jednego systemu prawnego nie może prowadzić do zrozumienia drugiego (co miałyby dotyczyć zwłaszcza zapożyczeń między *common law* a systemami prawa stanowionego)¹⁵.

Na zbieżność między odesłaniem do prawa obcego a argumentem z autorytetu zwrócił uwagę M. Ziółkowski na kanwie analizy wybranych orzeczeń TK, dochodząc do przekonania, że zasadna jest refleksja nad tym, czy każde odwołanie się przez TK do prawa lub orzecznictwa obcego może być w przekonujący sposób analizowane jako przejaw (sądowej) działalności komparatystycznej, a co za tym idzie – czy może być (i czy w ogóle powinno) mierzone komparatystyczną miarą¹⁶. Jak twierdzi, odwołania do obcego prawa i orzecznictwa w badanych przez niego wyrokach niewiele mają wspólnego z komparatystyką i niekoniecznie jest to ich wada lub błąd metodologiczny po stronie Trybunału, ponieważ odesłania te należałoby traktować jako ujawniony przez Trybunał w uzasadnieniu istotny dla wykładni pozajęzykowy kontekst otoczenia normatywnego Konstytucji RP. Dodatkowo, M. Ziółkowski słusznie zwraca uwagę na niepokojące zjawisko abuzywnego użycia komparatystyki, które polega na powoływaniu brzmienia zagranicznych przepisów (w tym wypadku konstytucyjnych) lub całych instytucji, a także orzecznictwa, w sposób oderwany od kontekstu historycznego ich powstania, funkcji w konkretnym porządku prawnym oraz kontekstu społeczno-politycznego ich użycia¹⁷. W skrajnych przypadkach uprawiana w ten sposób „komparatystyka” staje się narzędziem do uzasadniania konstytucyjności rozstrzygnięć wspierających nieliberalne decyzje większości politycznej¹⁸.

¹⁵ Ch.F. Flanders zwraca dodatkowo uwagę na brak jednoznacznych kryteriów wytyczających granicę autorytetu perswazyjnego: *What entitles a source – whether it be a decision of a foreign court, a blog entry, a law review article, or a treatise – to count as a persuasive authority? Are some sources, either by virtue of their merit or their status as a kind of source, generally more persuasive than others?*, *idem*, *op. cit.*, s. 56.

¹⁶ M. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 97.

¹⁷ *Ibidem*, s. 96-97.

¹⁸ Jako przykład abuzywnego wykorzystania komparatystyki M. Ziółkowski podaje uzasadnienie wyroku TK z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie P 7/20, w którym odesłanie do orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) posłużyło jako argument za przyjęciem tożsamości konstytucyjnej jako przesłanki kontroli *ultra vires* aktu UE – *ibidem*, s. 96.

Sądy administracyjne określają mianem analizy komparatystycznej i prawnoporównawczej także porównania wewnątrzsystemowe (w tym porównania historyczne)¹⁹. Kategorię argumentów komparatystycznych wewnętrznych w orzecznictwie wyróżnia J. Winczorek, który utożsamia je z argumentami natury historycznej²⁰. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że z punktu widzenia teorii i metod komparatystyki prawniczej porównania wewnątrzsystemowe uznaje się za element analizy komparatystycznej dotyczącej porównywanych porządków prawnych. W porównaniu prawa nie należy ograniczać uwagi do wyłącznie do zestawienia krajowych porządków prawnych rozpatrywanych na podstawie konkretnych, izolowanych (zewnętrznych) kwestii. Konieczne jest także zbadanie w poszczególnych krajach, w jaki sposób poszczególne rozwiązania odnoszą się do siebie wewnątrz systemu. Wyniki wewnętrznego porównania wewnątrz systemu mogą i muszą zostać uwzględnione w porównaniu prawnym. Samoistne porównania wewnątrzsystemowe (niezwiązane z odesłaniem lub porównaniem do prawa obcego) stosowane dla potrzeb praktyki będą służyć oczywiście innym celom i wydaje się, że w wielu wypadkach wyciąganie ich przed nawias wykładni historycznej czy systemowej nie jest uzasadnione. Czy ten rodzaj odesłań należy zatem odrzucić jako odrębny przedmiot poznania naukowego?

Potencjału poznawczego argumentów komparatystycznych wewnętrznych używanych przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne można upatrywać w dwóch obszarach. Pierwszy z nich to komparatystyka wewnętrzna w służbie integralności prawa administracyjnego. Pole dla komparatystycznej aktywności orzeczniczej w tym zakresie stanowią zwłaszcza sprawy z pogranicza prawa karnego i administracyjnego²¹. Natomiast drugi obszar jest związany z integralnością administracji publicznej w ogóle. Potencjał tego nurtu może być trudny do wydobywania w odniesieniu do polskiego orzecznictwa, ponieważ jest on silnie związany z doktryną deferencji sędziowskiej, która, jak

¹⁹ Na przykład w wyroku z dnia 11 października 2012 r., II OSK 1347/12, NSA stwierdził, że za stwierdzeniem, że art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji zawiera wyczerpujący i zamknięty wykaz przesłanek odmowy wydania pozwolenia na broń palną, które wiążą organy administracji publicznej, przemawia zwłaszcza analiza prawnoporównawcza treści przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawy i po niej. LEX nr 1234136.

²⁰ J. Winczorek, *Wzorce wykładni konstytucji w świetle analizy treści uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, s. 407.

²¹ Zob. uwagi D. Dąbek o minimalnych standardach administracyjnoprawnej regulacji sankcji o karnym charakterze: *eadem*, *Ochrona granicy – minimalne standardy administracyjnoprawnej regulacji sankcji o karnym charakterze*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 245-268.

wskazują Z. Kmiecik i J. Wegner, nie jest jeszcze adekwatna w polskim prawie i polskim systemie politycznym, a nawet nie jest jeszcze w tym systemie znana w rozumieniu przyjętym w literaturze światowej²².

Na marginesie głównych rozważań warto zauważyć, że doktryna deferencji sędziowskiej stanowi sama w sobie interesujący przykład tłumaczenia prawniczego, a nawet komparatystyki językowej. Wobec braku ekwiwalentu tego pojęcia w języku prawnym w polskiej literaturze nazwa tej zasady jest tłumaczona różnie (niekiedy przez tych samych autorów) m.in. jako: powściągliwość sądowa²³, zasada sądowego respektowania²⁴, doktryna sędziowskiego szacunku²⁵, sądowe uznanie²⁶. Niektórzy autorzy, zapewne chcąc uczynić odwołanie do tego pojęcia jak najbardziej czytelnym, dokonują przekładu powyższej zasady w sposób opisowy („sądowe domniemanie poprawności interpretacji prawa przyjętej przez agencję regulacyjną”²⁷) lub nie tłumaczą wcale²⁸. Słusznie jednak T. Stawecki podkreśla wagę różnic znaczeniowych poszczególnych wariantów tłumaczeń, wyjaśniając, że przeciwieństwem aktywizmu sędziowskiego jest powściągliwość sędziowska lub wstrzemięźliwość sędziowska (*judicial restraint*), będąca szerszym programem wykonywania roli sędziego, zwłaszcza sędziego sądu konstytucyjnego. Takie stanowisko wydawało się dominować przez kilkanaście lat w USA, ustępując obecnie koncepcjom „sędziowskiego poszanowania dla decyzji innych podmiotów” („sędziowskiego respektu”, *judicial deference*) jako szczególnej postaci powściągliwości sędziowskiej”, a jednocze-

²² Z. Kmiecik, J. Wegner, *Deference to the Public Administration in Judicial Review: A Polish Perspective*, [w:] G. Zhu (red.), *Deference to the Administration in Judicial Review. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, Springer 2019, s. 372.

²³ M. Bernatt, *Koncepcja powściągliwości sądowej w prawie ochrony konkurencji*, PiP 2017, z. 6, s. 36-54.

²⁴ M. Kamiński, *Wzorce kodyfikowalności procedury sądownoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 4, s. 67-89.

²⁵ G. Maroń, *Glosa do wyroku federalnego Sądu Apelacyjnego dla 4. Okręgu z 25 maja 2017 roku w sprawie International Refugee Assistance Project v. Trump*, 857 F.3d 554 (4th CIR. 2017), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2017, nr 21, s. 176-193.

²⁶ J. Zajadło, *James Bradley Thayer i problem „niekonstytucyjności ponad wszelką wątpliwość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 1, s. 7-20.

²⁷ D. Stolicki, *Recepcja orzecznictwa Sir Edwarda Coke’a w brytyjskim i amerykańskim prawie konstytucyjnym: analiza porównawcza*, [w:] R. Kłosowicz et al. (red.), *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne: księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, Kraków 2016, s. 685-705.

²⁸ M. Kamiński, *Aksjonormatywne dylematy standaryzacji kryterium legalności administracyjnoprawnej w procesie weryfikacji sądownoadministracyjnej. Rozważania na tle anglosaskiej koncepcji judicial deference*, [w:] Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 328-346.

śnie zauważa, że „trudno też dostrzec konsekwencję autorów w posługiwaniu się powyższymi terminami”²⁹. Mając to na uwadze, proponowane tłumaczenie w postaci „deferencji sędziowskiej” jest najbardziej adekwatne jako ekwiwalentne semantycznie i fonetycznie z oryginałem. Słowo deferencja nie jest zarazem bezrefleksyjną kalką z języka angielskiego. Znajdziemy je bowiem w *Słowniku języka polskiego* pod red. Doroszewskiego, w którym zostało zdefiniowane jako „szacunek, poważanie, względy”.

Tezę o potrzebie stosowania komparatystyki wewnątrzsystemowej przez sądy dokonujące kontroli legalności administracji publicznej wskazał niedawno E. Berger w odniesieniu do systemu Stanów Zjednoczonych Ameryki³⁰. Jak wyjaśnia M. Kamiński, koncepcja deferencji sędziowskiej polega na respektowaniu przez sądy federalne kompetencji agencji (organów) administracji federalnej do samodzielnego interpretowania i stosowania ustaw upoważniających władzę wykonawczą do kształtowania i wdrażania polityki państwa. Doktryna ta opiera się na założeniu, że ustawodawca federalny, upoważniając określone agencje administracyjne do kształtowania (*policy-making*) lub wykonywania (*policy-applying*) polityki w określonej dziedzinie, przyznaje jednocześnie tym podmiotom kompetencje do „administrowania” (zarządzania) ustawą w tym zakresie, co skutkuje zasadniczym ograniczeniem kompetencji sądów do podważania zasadności interpretacji lub aplikacji ustawy przez właściwą agencję, jeśli zmierzają one do realizacji jasno wyrażonej intencji ustawodawcy³¹.

Teza E. Bergera jest pozornie dość prosta – w sprawach dotyczących sądowej kontroli administracji sądy powinny stosować analizę porównawczą własnej wydolności i kompetencji oraz wydolności i kompetencji agencji federalnych objętych badaniem (E. Berger krytycznie ocenia sędziów orzekających w sprawach konstytucyjnych z udziałem agencji administracyjnych, którzy dokonywali kontroli polityk administracyjnych w taki sam sposób jak polityk właściwych dla legislatury). Wynik takiej analizy może bowiem przesądzić o deferencji ze strony sądu bądź jej braku. Idea ta wykracza zatem poza porównywanie przepisów prawnych, a nawet instytucji i organów, a wynosi komparatystykę na poziom narzędzia bezpośrednio oddziałującego na zasadę trójpodziału władz.

Ponownie powołując się na Z. Kmiecika i J. Wegner, należy zauważyć, że deferencja sędziowska ma praktyczne zastosowanie w systemach *common law*,

²⁹ T. Stawecki, *Dyskusje wokół aktywizmu i pasywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię konstytucji*, [w:] T. Stawecki, P. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, s. 364-365.

³⁰ E. Berger, *Comparative Capacity and Competence*, „Wisconsin Law Review” 2020, no. 2, s. 215-238.

³¹ M. Kamiński, *Aksjonormatywne...*, s. 333.

w których administrację kontrolują sądy powszechne, podczas gdy w systemach, w których wyłoniła się wyspecjalizowana jurysdykcja administracyjna, zwłaszcza z kompetencjami do orzekania merytorycznego, doktryna *deferencji* ma zdecydowanie słabsze podstawy. Z tego względu propozycja E. Bergera nie daje się (jeszcze) przełożyć wprost na kontekst polskiego orzecznictwa, lecz otwiera pole do zupełnie nowego spojrzenia na badania nad orzecznictwem i komparatystyką wewnętrzną w sprawach z zakresu kontroli administracji publicznej.

ROZDZIAŁ 2

Fontes iuris – analizy z perspektywy współczesnej administracji publicznej

Na marginesie XX-lecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹

Wprowadzenie

Wskazywany w tytule opracowania jubileusz członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w UE jest okazją do tego, aby m.in. przybliżyć stanowisko nauki prawa publicznego, w tym zwłaszcza nauki prawa administracyjnego, na określone kwestie w przedmiotowym zakresie. Ze zrozumiałych względów wpływ UE, uprzednio Wspólnot Europejskich, i jej dorobku (*acquis communautaire*) na administrację publiczną, prawo administracyjne, działalność i kontrolę władzy wykonawczej *etc.* oraz jednocześnie sytuację jednostki i społeczeństwa był i jest wyjątkowo znaczny i znaczący. Prowadzone analizy dotyczą różnych szczegółowych zagadnień. Na kanwie europejskich wpływów na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce Jerzy Korczak podkreśla, że na ogół w rozważaniach nad skutkami akcesji unijnej w aspekcie funkcjonowania administracji publicznej podnosi się przede wszystkim kwestię europeizacji prawa administracyjnego, rzadziej zaś uwzględniamy takie wartości, jak europejska kultura prawa i jej wpływ na prawo oraz jego stosowanie w wymiarze krajów członkowskich UE². W ramach poniższych rozważań będziemy starać się przybliżyć niektóre wypowiedzi piśmiennictwa, z różnych okresów, odnoszące się do określonych aspektów oddziaływania UE na krajową przestrzeń prawnoadministracyjną.

* Prof. dr hab. Karol Kiczka, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; 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 J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa*, AUWr No 3833, PPIA 2018, t. CXIV, s. 327.

Przegląd poglądów prawoznawstwa

Janusz Łętowski zwracał uwagę, że wejście Polski do Rady Europy spotkało się u nas z powszechnym aplauzem. Autor uwypukla, że uznano to zresztą za fakt oczywisty, bowiem, jak często powtarzano w różnych wypowiedziach, w Europie byliśmy od zawsze, a jedynie narzucony z zewnątrz ustrój totalitarny uniemożliwiał nam nie tylko pełne potwierdzenie owej okoliczności, lecz także korzystanie z dobrodziejstw, jakie miałyby dawać automatycznie owa przynależność³. Uprzednio Rada Europy łączyła tylko 12 państw i to o pewnych zbliżonych założeniach politycznych, gospodarczych i społecznych. Już w ramach tej „zachodniej” dwunastki powstawały częste spory i konflikty. Teraz szykują się do oficjalnej „europeizacji” nie tylko państwa dawnego europejskiego bloku wschodniego, ale i republiki jugosłowiańskie, a co najważniejsze – republiki stworzone na gruzach Związku Radzieckiego. Otóż „zjednoczona Europa” obejmująca takie bogactwo państw, o tak odmiennych historiach, społeczeństwach, religiach, zwyczajach, gospodarkach, sposobach myślenia *etc.* to już będzie – w opinii J. Łętowskiego – twór jakościowo zgoła inny od dotychczasowej „europejskiej dwunastki”. Będą się rodzić nowe problemy, których treści, jakości i skali nawet nie można dziś przewidzieć. Europeizacja zdaniem Autora rodzi konieczność dostosowania polskiego prawa publicznego do tzw. standardów europejskich. W dziedzinie administracji publicznej można wyróżnić w opinii autora kilka płaszczyzn, którymi do tej pory zajmowała się Rada Europy. Do akcentowanych J. Łętowski zalicza: a) procedury kształtowania się (wypracowywania) decyzji administracyjnej oraz wszelkich działań administracji, których przedmiotem jest jednostka, łącznie z odpowiedzialnością administracji za szkody wyrządzone w majątku obywateli; b) dostęp do informacji będącej w posiadaniu organów administracji; c) ochrona jednostki przed nadużywaniem danych gromadzonych przy pomocy komputerów⁴.

Także w publikacji o europejskim prawie administracyjnym i europeizacji krajowego prawa administracyjnego S. Biernat akcentuje doniosłą rolę prawa uchwalanego przez Radę Europy i związanego z nim doświadczenia prawnego. Jest odczuwalne według tego Autora znaczenie prawa tworzonego w ramach Rady Europy zarówno dla prawa organizacyjnego (ustrojowego) administracji publicznej, materialnego prawa administracyjnego, jak i postępowania admi-

³ J. Łętowski, *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS. Sec. G 1993, vol. XL, s. 93. Zob. L. Garlicki, *Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022, s. 119-131.

⁴ J. Łętowski, *op. cit.*, s. 94.

nistracyjnego oraz sądowej kontroli administracji państw należących do Rady Europy i będących stronami Konwencji, w tym Polski⁵. Trzeba bowiem pamiętać – jak pisze H. Izdebski – że to Rada Europy pierwsza wprowadziła „europejską” terminologię i symbole, jak też wybrała Strasburg na swoją siedzibę. „Mniejsza” Europa, w postaci Unii i jej instytucjonalnych poprzedniczek, przejęła to wszystko od Rady Europy, oczywiście za jej zgodą. Jedynym aspektem działalności Rady Europy, który wydaje się stosunkowo dobrze znany w Polsce, w opinii Autora, czasem może lepiej, niż w wielu „starych” państwach członkowskich, jest funkcjonowanie, w jej ramach, instytucji ochrony praw człowieka, w postaci Europejskiej Komisji Praw Człowieka⁶ i – zwłaszcza – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Polska, pisze dalej H. Izdebski, stając się członkiem Rady Europy, od razu uznała prawo swoich obywateli do składania indywidualnej skargi do Europejskiej Komisji Praw Człowieka i obowiązkową jurysdykcję Trybunału⁷.

Zbigniew Leoński we wprowadzeniu do zbioru opracowań poświęconych głównie wpływowi prawa unijnego pisze, że umowną kwestią jest, jak ujmować pojęcie „europeizacji polskiego prawa administracyjnego” – bowiem owa „europeizacja” może być rozumiana niejednolicie. Po pierwsze, chodzić tu może o przenoszenie na nasz grunt instytucji prawnych, które wykształciły się w Europie Zachodniej. W gruncie rzeczy byłby to powrót do tradycji z okresu międzywojnia, kiedy to polska myśl prawnicza oraz ustawodawstwo sięgały do tradycji kulturowych wykształconych na zachodzie Europy, wszakże modyfikowanych z upływem czasu. Po wtóre, w opinii Z. Leońskiego określenie „europeizacja” można by rezerwować tylko dla takich procesów kształtowania instytucji polskiego prawa administracyjnego, które są charakterystyczne dla UE. Takie pojmowanie „europeizacji” nie pokrywa się w pełni z pierwszym pojęciem, gdyż obejmuje tylko instytucje wykształcone na potrzeby funkcjonowania określonej struktury ponadpaństwowej – UE oraz prawa unijnego. Przy tym może tu chodzić o okres dostosowawczy przed wejściem Polski do UE oraz okres rozpoczynający się od momentu, kiedy Polska znalazła się w strukturach unijnych. W pierwszym okresie Układ Europejski zawarty między Polską a Wspólnotami Europejskimi z dnia 16 grudnia 1991 r. zobowiązywał nas do

⁵ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. VI, s. 71. Zob. M. Safjan, *Zasada (prawo?) dobrej administracji w systemach krajowych*, [w:] A.P. Skoczylas, W. Piątek, W. Sawczyn (red.), *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 459-470.

⁶ Należy zaznaczyć, że Europejska Komisja Praw Człowieka została zlikwidowana w 1998 r.

⁷ H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 6.

„zbliżenia” przepisów prawnych do obowiązujących w Unii. Sposób „europeizowania” polskiego prawa administracyjnego po wejściu Polski do Unii po 1 maja 2004 r. ma już inny charakter i dotyczy funkcjonowania instytucji prawa administracyjnego w strukturze ponadpaństwowej – UE. Byłoby to „europejskie prawo administracyjne”. Być może, jak wskazuje dalej Z. Leoński, również inne pojmowanie „europeizacji” polskiego prawa administracyjnego jest tu uzasadnione. Cele badawcze nie mogą w tym zakresie stawiać barier poznawczych. Można zatem powiedzieć, że każde z zaproponowanych ujęć jest uprawnione i możliwe w ramach badań naukowych reprezentantów nauki prawa administracyjnego⁸.

Jednocześnie według P. Chmielnickiego dostosowanie krajowych regulacji do prawodawstwa europejskiego jest problemem istotnym, ale nie kluczowym, jaki stoi przed polską nauką prawa administracyjnego⁹. Europeizacja prawa odbywała się i odbywa nadal, w opinii Autora, przede wszystkim na mocy rozstrzygnięć politycznych i poprzez działalność aparatu administracji centralnej, który naukę prawa stawia – niestety, zbyt często – w roli biernego obserwatora poczynąń ustawodawcy. Nie może jednak zastąpić nauki prawa w jej najważniejszej roli – jako źródła „modernizacji” zasad i instytucji prawa administracyjnego. Tylko nauka prawa, pisze dalej P. Chmielnicki¹⁰, może skutecznie odpowiedzieć na chaos legislacyjny, pomijanie standardów „dobrego prawa”, bezkrytyczne przenoszenie obcych wzorów instytucji prawnych do porządku krajowego, przechodzenie do porządku dziennego nad rudymmentarnymi zasadami porządku prawnego. Prawo administracyjne można zdaniem P. Chmielnickiego określić jako tę gałąź nauk prawnych, która zobligowana jest do położenia szczególnego nacisku na adekwatność wypracowanych koncepcji do szybko zmieniającej się sytuacji społecznej¹¹.

Z kolei pojęcie „europejska przestrzeń administracyjna” (*European Administrative Space – EAS*) według J. Supernata jest używane na oznaczenie modelu administracji publicznej, który można określić jako europejski (*a common European model*). Autor zwraca uwagę, iż model ten raz jest modelem normatywnym (preskryptywnym), innym razem modelem opisowym (deskryptywnym),

⁸ Z. Leoński, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 13-14. Por. M. Kraśniewski, *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*, Warszawa 2023, s. 320-322.

⁹ P. Chmielnicki, *Problem regulacji ustroju jednostek samorządu terytorialnego za pomocą aktów wewnętrznych (z uwzględnieniem postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *op. cit.*, s. 114.

¹⁰ *Ibidem*, s. 114.

¹¹ *Ibidem*.

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 J. Superat – 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, jego zdaniem, w tradycji europejskiego kontynentalnego prawa publicznego i w koncepcji klasycznego czy starego publicznego zarządzania¹².

Według I. Lipowicz europeizacja administracji publicznej może być także rozpatrywana jako część erozji suwerenności państwa, ponieważ to ono traci część władztwa nad własnymi organami publicznymi – krajową władzę wykonawczą. Administracja publiczna bowiem swoje normy i swój punkt odniesienia, w zapatrywaniu Autorki, znajduje już gdzie indziej – w szerszej płaszczyźnie europejskiej. Przykładem stopniowego przenikania ogólnych standardów i wzorców może być już dorobek konwencyjny Rady Europy. Ratyfikowane konwencyjne, takie jak EKSL czy konwencja nr 108 w sprawie ochrony danych osobowych, są mniejszością wobec – jak stwierdza I. Lipowicz – licznych standardów typu *soft law* wywierających wpływ głównie na kandydatów UE. Proces ten nasila się w samej administracji unijnej. Należy jednak postawić pytanie w zapatrywaniu Autorki: czy administracja sieciowa, którą obecnie jesteśmy tak zafascynowani, nie spowoduje w skali europejskiej zatarcia odpowiedzialności za podejmowanie decyzji przez administrację publiczną¹³.

W domenie wpływu procesów globalizacji na pozycję i funkcje administracji publicznej we współczesnym świecie doktryna zaznacza procesy umiędzynarodowienia administracji publicznej. Te związane są z integracją w ramach Wspólnot Europejskich, ale także wzrostem roli i znaczenia współpracy międzynarodowej i przejmowaniem niektórych funkcji administracji publicznej poszczególnych państw przez organizacje międzynarodowe. W tym pierwszym przypadku można mówić – jak pisze Z. Niewiadomski – o zjawisku kształtowania się europejskiej administracji publicznej, z jednej strony przejmującej część

¹² J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku *et al.* (red.), *op. cit.*, s. 78.

¹³ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, RPEiS 2008, z. 1, s. 8-9.

funkcji administracyjnych państw członkowskich, z drugiej zaś wymuszającej wspólną realizację innych zadań. Jeżeli chodzi o organizacje międzynarodowe, to i te coraz częściej „anektują” niektóre zadania krajowych administracji publicznych. Oczywiście to wszystko, pisze dalej Z. Niewiadomski, następuje za zgodą poszczególnych państw. Nie umniejsza to jednak faktu, że zmianie ulega zakres działania krajowych administracji publicznych. Autor zauważa, że następuje rozpraszanie funkcji administracji pomiędzy instytucje krajowe i międzynarodowe, a to powoduje, że nie sposób przejść obojętnie nad tymi procesami, poszukując istoty współczesnej administracji publicznej. Jesteśmy obserwatorami przekształceń administracji na skalę, której nie sposób przecenić. Zmieniają się zadania administracji publicznej oraz sposób realizacji tychże zadań publicznych. Kształtują się określone standardy w tym zakresie. Niemalą rolę w tej kwestii odgrywają międzynarodowe sądy i trybunały. W szczególności nie do przecenienia jest orzecznictwo TSUE, z prawotwórczą funkcją jego orzecznictwa, zjawiska niespotykanego dotąd w naszej kulturze prawnej¹⁴.

Na kanwie wzmiankowanego przez Z. Niewiadomskiego wzrostu znaczenia głosu judykatury w zakresie urzeczywistniania porządku prawnego jest sporne w opinii D. Dąbek, jak dalece sięgać może wykładnia proeuropejska¹⁵, pojawia się tu bowiem problem uprawnień sądów krajowych do wychodzenia poza literalne brzmienie prawa stanowionego, w tym wypadku poza polskie prawo stanowione. Problem ten jest tu zresztą dodatkowo skomplikowany na tle specyficznego skutku wiążącego dyrektyw. W tym kontekście w zapatrywaniu Autorki niektórzy podkreślają, że wykładnia proeuropejska nie ma charakteru bezwzględnego i powinna mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy wykładnia językowa nie prowadzi do odpowiedzi w przedmiocie treści przepisów polskiego prawa. W szczególności więc znajdzie zastosowanie, gdy przepisy prawa UE nie zostały w pełni włączone do polskiego porządku prawnego i powodują niejasności interpretacyjne, ale nie powinna mieć miejsca wtedy, gdy będzie to prowadziło do rezultatów sprzecznych z efektami wykładni językowej, bowiem mogłoby to doprowadzić do niedopuszczalnej wykładni *contra legem*. Zdaniem D. Dąbek można by uznać ten pogląd za zasadny, ale jedynie co do niektórych

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 32. Por. 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.

¹⁵ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 392. Zob. N. Półtorak, *Skuteczność i wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] A.P. Skoczylas, W. Piątek, W. Sawczyn (red.), *op. cit.*, s. 411-429.

przypadków dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w świetle brzmienia i celu nienależycie implementowanej dyrektywy: tych mianowicie, gdy obywatel stosuje się do dyspozycji wadliwie implementowanej normy krajowej, uznając, że jest ona dla niego korzystniejsza. Sąd krajowy według Autorki nie ma wówczas prawa do dokonywania wykładni proeuropejskiej tej normy w sposób prowadzący do wykładni *contra legem* prawa krajowego i nakładania na obywatela obowiązków wynikających tylko z samej dyrektywy. W przekonaniu D. Dąbek wynika to z zasady wertykalnej skuteczności dyrektyw. Praktyka pokazuje, że polskie sądy administracyjne wielokrotnie zmuszone były omawianą zasadę stosować¹⁶.

Jak wiadomo, ustawodawcy przysługuje dość szeroki margines swobody m.in. przy stanowieniu norm podatkowych. Odnosna samodzielność, w opinii R. Hausera, ma jednakże charakter względny, bowiem ustawodawca, stanowiąc normy prawne określające podatki, zobowiązany jest do respektowania norm konstytucyjnych i norm wynikających z prawa UE. W minionych latach – co uwypukla Roman Hauser – niemalże wszystkie pytania prejudycjalne skierowane do TSUE odnosiły się do wątpliwości sądów administracyjnych co do zgodności przepisów polskiego prawa podatkowego z postanowieniami prawa UE¹⁷.

Leon Kieres badał m.in. oddziaływanie prawa unijnego na kształt władzy wykonawczej w państwie. Zagadnienia ustroju państw członkowskich nie należą, jak pisze Autor, do przedmiotu zainteresowania ustawodawcy unijnego. Ramy prawne współpracy ogarniają przede wszystkim zagadnienia podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na rynku europejskim. Pogląd ten zdaniem Autora zachowuje także swoją aktualność w związku z postępującym wkraczaniem prawa pierwotnego oraz aktów prawa wtórnego na obszary, które pozostawały poza przedmiotem szczególnej uwagi ugrupowania integracyjnego i podmiotu prawa (UE), np. sprawy bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości czy pozycja jednostki wobec władz publicznych. Stanowisko o pozostawieniu problematyki prawnoustrojowej w kręgu dominacji suwerennych kompetencji państw członkowskich uwzględnia – w opinii L. Kieresa – również sytuację samorządu terytorialnego w organizacji członków UE. Raczej mogliśmy obserwować, jak określa Autor, defensywną postawę wspólnot gospodarczych wobec tej problematyki. Prawnomiędzynarodowe regulacje omawianej problematyki należały do domeny Rady Europy. Europejska Wspólnota Gospo-

¹⁶ *Ibidem*, s. 392-393.

¹⁷ R. Hauser, „Sprawiedliwość” podatkowa, [w:] A. Jamróz (red.), *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Białystok 2012, s. 108-111.

darcza, obecnie UE, raczej rejestrowała wyniki współpracy państw członkowskich Rady Europy – tak co do zbliżania (harmonizacji) pozycji samorządu terytorialnego w systemach ustrojowych państw członkowskich, jak i współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli można mówić o zainteresowaniu wspólnot europejskich samorządem terytorialnym – pisze dalej L. Kieres – to uwzględniano ich sytuację prawną wewnętrzną oraz ustaloną w aktach międzynarodowych (EKSL) przede wszystkim w związku z pewnymi wyzwaniami i celami współpracy, co także dotyczyło pozycji państw kandydujących (stowarzyszonych)¹⁸.

Uchwalenie KPPUE otworzyło – jak eksponuje J. Korczak – po raz pierwszy w jej art. 41 zinstytucjonalizowane prawo obywateli państw wspólnotowych do dobrej administracji (*right to good administration*). Sprowadzało się ono głównie do prawa domagania się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji z jednej strony, a z drugiej – do obowiązku spoczywającego na tych organach i instytucjach oraz zatrudnionych w nich funkcjonariuszach właściwego, zgodnego z prawem załatwienia sprawy obywatela. Rozwinięciem tej zasady w jego opinii stało się uchwalenie przez Parlament 6 września 2001 r. Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA), który zawiera również wiele standardów określających właściwą relację między instytucjami i ich urzędnikami a jednostkami w kontaktach, jakie zachodzą między nimi podczas realizacji zadań administracji publicznej. Wydaje się jednak na tle wskazanych rozwiązań prawa unijnego, że przyjęte w nich prawo do dobrej administracji nie powinno być jedynie sprowadzane do tzw. dobrych praktyk administracyjnych w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych. Również nie powinno się, jak pisze dalej J. Korczak, ograniczać tego zakresu pojęciowego do formułowanych w doktrynie polskiej nauki administracji postulatów kultury administrowania, a więc pewnych czynników kształtujących właściwą postawę funkcjonariuszy publicznych w kontaktach z obywatelami. Prawo do dobrej administracji to także prawo do administracji przyjaznej, czyli przejrzystej organizacyjnie, kompetentnej i samodzielnej w zakresie załatwianych spraw. Logiczność struktur organizacyjnych, ich konsekwencja i stabilność to – jak trafnie zauważa J. Korczak – cechy administracji publicznej równie ważne jak zasada praworządności, zakazu dyskryminacji, współmierności czy bezstronności.

¹⁸ L. Kieres, *Prawo europejskie wobec samorządu terytorialnego*, [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2013, s. 20. Zob. J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-781.

Zważywszy zaś na miejsce, jakie we współczesnej administracji publicznej zajmuje samorząd terytorialny, a zwłaszcza, że to właśnie z organami samorządu terytorialnego przeciętny obywatel ma najczęściej kontakt, należy zwrócić uwagę na cechy ustroju samorządu terytorialnego, do których postulaty takie można odnieść. Jednym z przejawów wpływu EKDA na funkcjonowanie polskich samorządów stały się, zdaniem przywoływanego Autora, kodeksy etyki przyjmowane na początku w poszczególnych gminach, a z czasem także i powiatach, przy czym były to zarówno kodeksy etyki pracowników samorządowych, jak i kodeksy etyki radnych. Trzeba zatem zwrócić uwagę na formę wprowadzania tego typu regulacji z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych działań odnoszących się do pracowników samorządowych i do radnych¹⁹.

Wnioski końcowe

Przegląd wybranych poglądów krajowej nauki prawa administracyjnego pozwala stwierdzić, że przejawiała ona od dawna żywe zainteresowanie różnicowaną tematyką oddziaływania Rady Europy i UE (Wspólnot Europejskich) na polską przestrzeń prawnoadministracyjną. Akcesja unijna, jak trafnie stwierdził J. Korczak, proces ten jeszcze bardziej rozwinęła i wzbogaciła o płaszczyznę kontaktów wewnątrzunijnych oraz udział w procesach integracyjnych²⁰. Trzeba stwierdzić, że analizowano zarówno ogólne, jak i szczegółowe zagadnienia charakterystyczne dla zajmującej nas dyscypliny naukowej. Badane były i są zwłaszcza tradycyjne i nowe instytucje prawa administracyjnego – materialnego, procesowego i ustrojowego – również w perspektywie aplikowania złożonego (multicentrycznego) systemu prawa, który podlega procesowi ciągłych przemian wynikających z współczesnych wyzwań cywilizacyjnych o różnym zasięgu²¹. Założyć należy, iż odnośna tematyka ma już ugruntowane miejsce w domenie aktywności poznawczej administratywistów, dla których dobro jednostki w tych europejskich (unijnych) uwarunkowaniach powinno nadal zajmować należną mu pozycję w relacji do interesu publicznego.

¹⁹ J. Korczak, *op. cit.*, s. 328-329.

²⁰ *Ibidem*, s. 349.

²¹ C. Mik, *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencję dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, [w:] A. Kozłowski (red.), *op. cit.*, 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.

Wielopoziomowy układ aktów ustawodawczych

24 lutego 2022 r., kiedy nastąpiła na pełną skalę inwazja Rosji na Ukrainę, to również dzień urealnienia świadomości geopolitycznego położenia Polski. Członkostwo w UE nabrało dodatkowego waloru związanego z bezpieczeństwem. Polacy z racji naturalnego odruchu czynienia dobra, także wielu szczególnie wiązów z narodem ukraińskim i – co warto również dodać – ze względu na oczywisty interes strategiczny pomagali i czynią to nadal na wiele sposobów, czy to w zakresie wsparcia militarnego, czy to humanitarnego. Jednym z aspektów tej pomocy jest przyjmowanie uchodźców. Na tym tle zarysowały się istotne różnice dotyczące statusu uciekinierów w zależności od przepisów prawa, z których ów status wynika.

W tym miejscu wskazać trzeba, o jakich aktach prawnych mowa. Chodzi tu więc o:

- 1) dyrektywę 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 następstwami¹;
- 2) ustawę ochronną;
- 3) ustawę pomocową.

W kontekście różnic w zakresie uprawnień oraz obowiązków wysiedleńców z Ukrainy zwrócić można uwagę na dwa zjawiska, które są charakterystyczne dla prawodawstwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Można dodać, że są one niezależne od siebie, nie pozostają nawet w związku. Mają jednak duże znaczenie dla zrozumienia procesu prawodawczego, a w rezultacie prawidłowo prowadzonego procesu wykładni prawa. Pierwszym z nich jest fakt, że akty o randze ustawodawczej mogą pochodzić z dwóch źródeł (mamy tu bowiem ustawy krajowe oraz dyrektywę UE). Jednym z owych źró-

^{*} Dr hab. Maciej Kruś, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, LL.M., Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0001-8500-6927.

¹ Dz. Urz. WE L 212/12 z 7.08.2001 r.

deł jest władza polska, krajowa, działająca zgodnie z regułami ustawodawczymi opisanymi w Konstytucji RP. Drugim źródłem jest aktywność instytucji UE podejmowana w ramach procesu ustawodawczego określonego głównie w TFUE. Opisane zjawisko ma związek z członkostwem Polski w UE. Zgodnie z prawem europejskim instytucje Unii są upoważnione do stanowienia aktów o charakterze ustawodawczym. Ta ich działalność ma także podstawę w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem prawo organizacji międzynarodowej jest stosowane bezpośrednio z pierwszeństwem przed polską ustawą (w przypadku kolizji).

Akty ustawodawcze instytucji UE to te, które stanowione są w procedurze ustawodawczej. Nie przesądza tego nazwa aktu. Ona nawiązuje do sposobu stosowania danego aktu i tak np. dyrektywę stosuje się pośrednio co do zasady, zaś np. rozporządzenie bezpośrednio. Z kolei decyzje mogą mieć charakter indywidualny². Akty ustawodawcze określają normy, które albo bezpośrednio, albo w sposób pośredni obowiązują na terytorium państw członkowskich. Chodzi tutaj o działanie Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE. Aczkolwiek w zależności od przyjętego trybu ustawodawczego Rada albo Parlament może także działać samodzielnie i to jest akurat przypadek dyrektywy opisywanej w niniejszej publikacji³. Wskazana dyrektywa jest aktem ustawodawczym. Co prawda została ona wydana przed wejściem w życie traktatów lizbońskich, które nadały obecne brzmienie przepisom dot. aktów ustawodawczych, niemniej jest to akt drugorzędowy, albowiem jest ustanowiona przez Radę UE na podstawie przepisów traktatowych. Dyrektywa, jak wiadomo, jest tego rodzaju aktem, który wymaga implementacji do porządku prawa krajowego. Oznacza to, że w tym przypadku normy bezpośrednio stosowane wynikają z przepisów ustawodawczych stanowionych przez władzę krajową. Natomiast władza ta z racji członkostwa państwa w UE jest zobowiązana: po pierwsze do ustanowienia tych aktów, a po drugie do nadania im takiej treści, aby były one zgodne z postanowieniami dyrektywy. Ponieważ proces prawidłowej implementacji dyrektywy nastrocza od lat w zasadzie wszystkim państwom członkowskim problemów, a można podejrzewać, że niepełna implementacja jest nie raz i nie dwa efektem celowego zaniedba-

² M. Kruś, *Akt transnarodowy w systemie europejskim aktów administracyjnych*, Poznań 2021, s. 62.

³ Art. 289 ust. 2 TFUE stanowi o tzw. specjalnej procedurze ustawodawczej, w której dyrektywa może być przyjęta przez Radę z udziałem Parlamentu. Trzeba przy tym odnotować, że przedmiotowa dyrektywa została wydana przed przyjęciem obecnie obowiązujących Traktatów w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.; zob. także M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 150.

nia ze strony władz krajowych, orzecznictwo sądów europejskich rozwinęło doktrynę bezpośredniego stosowania postanowień dyrektywy⁴. Doktryna ta zasadza się na uznaniu, że istnieje możliwość bezpośredniego powołania się przez podmiot administrowany na postanowienia dyrektywy w takich okolicznościach formalnych, gdy upłynął termin na implementację postanowień dyrektywy – gdy w określonym terminie dyrektywa ta nie została wdrożona, po drugie – gdy nieimplementowane postanowienia dyrektywy mają taką treść, że nadają się do bezpośredniego stosowania, można powiedzieć, że są wykonalne i bezwarunkowe. Wreszcie, po trzecie, na postanowienia dyrektywy powoływać się może jedynie podmiot administrowany (obywatel, a w naszym przypadku cudzoziemiec), a więc ta strona, która nie ma wpływu na decyzję o implementacji postanowień dyrektywy. Zatem jeśli pomiędzy treścią polskiej ustawy a dyrektywą Rady istnieją daleko idące i istotne różnice w zakresie uprawnień obowiązków wysiedleńców z Ukrainy i upłynął również termin, w którym dyrektywa ta w pełni powinna zostać transponowana do polskiego porządku prawnego⁵, to w takich warunkach włączenie się normy prawa europejskiego następuje z jej mocy własnej – *proprio vigore*⁶. W tej sytuacji, myśląc o pozycji prawnej wysiedleńców, a więc podmiotów administrowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należy konsekwentnie uznać prawo do powoływania się przez nich na postanowienia dyrektywy i wywodzenia z niej bezpośrednio przynależnych im praw. Polska ustawa nie może być podstawą do ograniczenia uprawnień wynikających z dyrektywy. O ile oczywiście możemy przyjąć, że spełnione są wszystkie określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości warunki bezpośredniego stosowania postanowień dyrektywy.

W rezultacie okazuje się, że źródłem uprawnień i obowiązków wysiedleńców są przepisy stanowione przez instytucje UE, przy czym, co istotne, przepisy te stosować trzeba komplementarnie albo nawet z pierwszeństwem przed przepisami polskiej ustawy. Można powiedzieć, że bezpośrednio stosujemy dyrektywę w tym zakresie, w którym możemy w ten sposób uzupełnić braki polskiej legislacji. Z perspektywy wysiedleńcy jego pozycję prawną jednocześnie kształtują normy stanowione przez polskie i europejskie władze. W jednym konkretnym przypadku w zakresie spraw regulowanych dyrekty-

⁴ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 4 grudnia 1974 r., w sprawie C-41/74; z dnia 6 maja 1980 r., w sprawie C-102/79; z dnia 26 lutego 1986 r., w sprawie C-152/84.

⁵ Zgodnie z 32 ust. 1 dyrektyw termin jej implementacji to 31 grudnia 2002 r. Polska, przystępując do UE, musiała wdrożyć tę regulację.

⁶ Szerzej na ten temat m.in. T. Pajor, *Stosunek prawa wspólnotowego do prawa polskiego*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa cywilnego*, Warszawa 2007, s. 229.

wą stosujemy przepisy tak krajowe, jak i europejskie. Inna sytuacja byłaby wtedy, gdyby dyrektywa była w pełni wdrożona – wówczas pozycję prawną wysiedleńców w całości bezpośrednio regulowałyby przepisy prawa krajowego. Można wyobrazić sobie również sytuację, w której dyrektywa w zupełności nie została implementowana i wtedy dla odmiany wszystkie prawa i obowiązki wysiedleńców opierałyby się na bezpośrednim stosowaniu dyrektywy. Oprócz tego zwrócić trzeba jeszcze uwagę na kolejne zagadnienie, jakim jest możliwość dodatkowej w stosunku do postanowień dyrektywy regulacji dokonywanej przez władze krajowe. Rzecz jasna mają one taką możliwość. Przepisy te nie mogą być sprzeczne z prawem europejskim. Ewentualna sprzeczność prowadziłaby do konieczności stosowania przepisów prawa europejskiego – w myśl zasady pierwszeństwa stosowania tego prawa⁷. O ile w przypadku pierwszego zagadnienia, w którym zwróciliśmy uwagę na dwa źródła stanowienia norm, można mówić o multicentryczności systemu⁸ – albowiem zarówno prawodawca krajowy, jak i unijny określa prawa i obowiązki wysiedleńców – tak w przypadku zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego wskazujemy na jego przewagę w przypadku kolizji dotyczących tej samej materii, regulowanych prawem europejskim oraz krajowym. Pierwszeństwo stosowania prawa europejskiego nie dotyczy postanowień Konstytucji RP. W rezultacie również multicentryczność nie obejmuje tych postanowień, które wynikają bezpośrednio z Konstytucji RP. Warto zwrócić uwagę na fakt, że niezależnie od tego, na ile poprawnie zostały implementowane postanowienia dyrektywy do prawa krajowego, system pozostaje multicentryczny. Treść części norm kształtowana jest przez instytucje unijne, a części przez władze krajowe w tym zakresie, w którym prawodawca unijny pozostawia do uregulowania krajowego. W omawianym przypadku multicentryczność przejawia się także dodatkowo w tym, że przyznanie tymczasowej ochrony na terytorium Polski zależne jest od wydania przez Radę decyzji wykonawczej. Decyzja taka została wydana 4 marca 2022 r., 2022/382. Stwierdzono w niej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy⁹. Jest to decyzja skut-

⁷ Przywołać tu można wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 *Costa przeciwko Enel* oraz z dnia 5 lutego 1963 w sprawie C-26/62 *Van Gend en Loos*. W tym drugim orzeczeniu Trybunał stwierdził m.in., że podmiotami europejskiego porządku prawnego są nie tylko państwa, ale również obywatele tych państw. W odpowiedni sposób należy to odnosić także do cudzoziemców.

⁸ O multicentryczności systemu źródeł prawa szerzej: E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, z. 4, s. 3; także A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, RPEiS 2007, R. LXIX, z. 4, s. 35.

⁹ Dz. Urz. UE L 71/1 z 4.03.2022 r.

kująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony. To już tzw. akt trzeciorzędowy, gdyż nie jest wydany na podstawie traktatu, lecz przedmiotowej dyrektywy. O ile więc w przypadku prawidłowo transponowanej dyrektywy podstawą dla statusu wysiedleńców będzie polska ustawa, o tyle jej stosowanie zależy od rozstrzygnięcia instytucji UE. Konieczne jest więc współdziałanie dwóch ośrodków władzy, aby przepisy o tymczasowej ochronie mogły być stosowane. Warto zauważyć, że decyzja wykonawcza w swej istocie odpowiada pojęciu aktu administracyjnego, a więc rozstrzygnięciu administracji podejmowanemu w konkretnych okolicznościach¹⁰. Niewątpliwie taką okolicznością jest wojna będąca skutkiem napaści rosyjskiej na Ukrainę. Akty wykonawcze co do zasady wydaje Komisja. W wyjątkowych wypadkach tak jak w niniejszym wydawać je może również Rada¹¹.

Z tym zagadnieniem bezpośrednio wiąże się druga kwestia, na którą zwrócono uwagę, to jest stanowienie tak zwanych specustaw. Otóż jak wskazano, polski prawodawca ma możliwość określania dodatkowych reguł prawnych związanych z pobytem wysiedleńców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie może stanowić jednak norm sprzecznych z dyrektywą. Z tego powodu przepisy specustawy nie mogą być sprzeczne z dyrektywą, a gdyby były, należałoby je pominąć i z pierwszeństwem stosować reguły wynikające z dyrektywy. Natomiast w zakresie spraw nieregulowanych dyrektywą prawa i obowiązki wysiedleńców wynikają bezpośrednio ze specustawy, czyli z prawa krajowego. Co więcej, ustawa ta ze względu na swój szczególny charakter jest również stosowana z pierwszeństwem przed ogólną polską ustawą. W tym kontekście można zwrócić uwagę na sposób legislacji, coraz częściej funkcjonujący w prawie polskim stanowiący reakcję na określony problem społeczny, a przejawiający się w stanowieniu przepisów szczególnych, które w myśl starożytnej paremii *lex specialis derogat legi generali* mają pierwszeństwo przed postanowieniami ustawy ogólnej.

Z perspektywy wysiedleńców mamy sytuację, można powiedzieć, wielopoziomowej legislacji. Zgodnie z tym, co przedstawiono, w pierwszej kolejności powinno się ustalić, czy status wysiedleńcy wyznaczają formalnie bezpośrednio stosowane przepisy prawa europejskiego. W niniejszej sprawie tak nie jest, albowiem instytucje unijne wydały dyrektywę. Z tego powodu co do zasady status wyznaczają polskie przepisy krajowe. Na tym poziomie konieczne jest jednak ustalenie, czy status ten objęty jest przepisami o charakterze szczególnym. Jak wskazano, obowiązuje tzw. specustawa, tym samym to ona

¹⁰ M. Kruś, *op. cit.*, s. 123.

¹¹ *Ibidem*, s. 105.

będzie miała prymat we wszelkich sprawach nią objętych. Jednakże gdyby jej postanowienia były sprzeczne z postanowieniami dyrektywy, to wówczas ze względu na wykazaną możliwość bezpośredniego stosowania dyrektywy, a także z uwagi na zasadę pierwszeństwa stosowania prawa europejskiego to postanowienia dyrektywy stanowiłyby źródło praw wysiedleńców. Ostatnim poziomem regulacji ustawodawczej byłaby polska ustawa ogólna w tym zakresie, w którym można ją stosować ze względu na jej harmonizację z dyrektywą i w którym jej postanowienia nie są modyfikowane przez postanowienia krajowej specustawy.

W przypadku wysiedleńców z Ukrainy można więc określić następujące poziomy legistacyjne: po pierwsze prawa wynikające z bezpośrednio stosowanej dyrektywy, po drugie – prawa i obowiązki wynikające ze specustawy i po trzecie – na koniec – prawa i obowiązki wynikające z ustawy ogólnej (w przypadku dyrektywy nie wymieniam obowiązków, albowiem jej bezpośrednia skuteczność dotyczy tylko relacji względem państwa). Trzeba przy tym podkreślić, że prawidłowo prowadzony proces stosowania prawa wymaga w tym przypadku zintegrowanego podejścia. Oznacza to, że zanim powołamy się na normę z poziomu pierwszego, a więc bezpośrednio stosowaną normę z dyrektywy, należałoby w pierwszej kolejności wyjaśnić, czy ta sama reguła nie wynika z ustawy szczególnej, następnie ustawy ogólnej. Dopiero w wyniku ustalenia, że ustawa szczególna, a następnie ogólna i zawarte w nich postanowienie wykazują braki albo są sprzeczne z dyrektywą, istnieje możliwość odwołania się bezpośrednio do jej postanowień. Inaczej mówiąc, trzeba znać regulację ze wszystkich trzech poziomów i stosować ją komplementarnie. Za każdym razem należy ustalić, czy konkretne uprawnienie albo obowiązek swoją podstawę będą zawierały w normie określonej na jednym z trzech poziomów. Istotne jest przy tym, że tylko jeden z nich może być stosowany, albowiem dyrektywę bezpośrednio stosować możemy wyłącznie wtedy, gdy nie możemy stosować prawa krajowego, a normę ogólną ustawy tylko wtedy, gdy w sprawie nie znajduje zastosowania norma szczególna. Nie ma takiej możliwości, aby stosować równolegle normy określone na dwóch, a tym bardziej na trzech wskazanych poziomach. Wszystko to powoduje, że proces stosowania prawa w tym przypadku jest bardzo skomplikowany i prawidłowe jego prowadzenie wymaga dobrej znajomości prawa, takiej, której oczekiwać można od profesjonalistów. Nie jest to dobre, zważywszy na fakt, że mówimy tu o statusie osób, które nawet mogą się nie posługiwać językiem polskim, których położenie ze względu na fakt, że uciekają przed wojną, jest tak trudne, że nie można oczekiwać od nich ani biegłego poruszania się w zawiłościach krajowej i europejskiej legislacji, ani nawet umiejętności sięgania po pomoc owych profesjonalistów. Można sta-

nowczo postulować uproszczenie legislacji. Nie chodzi tu o zmianę treści regulacji, ale jej skomasowanie, tak aby multicentryczność oraz przepisy szczególnie nie oznaczały rozcłódkowania regulacji na trzy przeplatające się poziomy. W szczególności polski ustawodawca mógłby sporo w tym zakresie osiągnąć, gdyby – po pierwsze – polską ustawę ogólną w pełni dostosował do wymagań dyrektywy – to eliminowałoby potrzebę i konieczność odwoływania się do bezpośredniego stosowania dyrektywy. Przy czym Polska jest nie tylko zobowiązana do prawidłowej transpozycji dyrektywy, ale także do zapewnienia, że jej przepisy będą rzeczywiście stosowane¹². Co więcej, ustawa w dużej mierze, jak się wydaje, zawierać mogłaby również regulacje występujące w obecnej specustawie. Zatem prawidłowo ukształtowana regulacja ogólna zawierająca również przepisy adekwatne do stosowania w tak nadzwyczajnych przypadkach jak ten, na tle którego powstała niniejsza publikacja, w zasadzie eliminuje konieczność stosowania prawa na trzech przeplatających się poziomach. Stąd płynie prosty wniosek, że polski ustawodawca wskutek wadliwej legislacji komplikuje system. Nie jest to potrzebne, aby przy prawidłowo ukształtowanej ustawie odwoływać się do postanowień dyrektywy oraz aby wprowadzać regulacje szczególne w związku ze zdarzeniami w sąsiednich państwach. Ustawa powinna w pełni implementować dyrektywę oraz powinna zawierać takie przepisy, które można stosować również w sytuacjach takich jak ta – czyli napaść jednego państwa sąsiedniego na drugie. Ustawa powinna bowiem zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym. Tymczasem tworzenie przepisów specjalnych związanych z konkretnymi zdarzeniami narusza to założenie. Stanowi to nie tylko komplikowanie systemu, ale jest to również niebezpieczne. Otwiera bowiem drogę do kształtowania w różny sposób zakresu obowiązków i uprawnień różnych grup cudzoziemców. W ten sposób status cudzoziemców jest mocno zdywersyfikowany, co może naruszać podstawowe założenia ustrojowe, np. równość wobec prawa. Komplikacja systemu utrudnia ochronę osób jej wymagających. Obciąża również funkcjonowanie administracji. W zasadzie nie przysparza żadnych korzyści społecznych. Jeżeli określone rezultaty osiągnąć można prostą logiczną i zrozumiałą legislacją, to można uznać za wymóg państwa prawnego, aby tak postępować. Prawo jako narzędzie społecznie użyteczne powinno być instrumentem zapewniającym osiągnięcie efektu, do którego zmierza prawodawca. Efektem tym powinna być zaś jednakowa ochrona w najwyższym możliwym ze względu na ograniczenia polityczne, społeczne

¹² L. Krämer, *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska państwach członkowskich*, [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce w trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 13.

i gospodarcze zakresie dla wszystkich cudzoziemców znajdujących się w takiej samej sytuacji. Prawo nie powinno zaś być tworzone w taki sposób, aby jednym z kluczowych zadań okazywało się prawidłowe ustalenie stosowanej w danym przypadku normy. Tym bardziej, że proces ten jest bardzo skomplikowany, albowiem wymaga przeprowadzenia pełnej wykładni treści przepisów zawartych w regulacjach na wszystkich trzech wskazanych poziomach oraz ustalenia wzajemnej relacji pomiędzy tymi źródłami prawa. Dopiero bowiem skutek takiego postępowania możemy wskazać tę normę, która w danej sprawie powinna być stosowana. Pamiętać trzeba w tym kontekście o zasadzie prounijnej wykładni prawa¹³. Za M. Kamińskim konieczne jest także odnotowanie, że wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywą podlegają wszystkie przepisy krajowe, które ze względu na swoją treść mają związek z dyrektywą, a więc nie tylko te, które zostały ustanowione w celu jej implementacji¹⁴. Nie ma także znaczenia ranga hierarchiczna danego aktu krajowego¹⁵ oraz to, czy został ustanowiony przed wejściem w życie dyrektyw, czy po tej dacie¹⁶. Zatem przepisy prawa krajowego rozumieć trzeba w kontekście wymagań określonych prawem europejskim. Interpretator musi więc poznać w pełni zgodnie ze wszelkimi regułami wykładni treść norm zawartych na wszystkich trzech poziomach i – dysponując wiedzą odnośnie do wzajemnych relacji między nimi – określić, która norma będzie w danym przypadku stosowana. Oczywiście zawarcie pełnej regulacji w jednej ustawie nie znosi tego wymogu z tym zastrzeżeniem, że skoro nie byłoby przepisów zawartych w ustawie specjalnej, to nie byłoby się do czego odwoływać. Niemniej ustawa mogłaby zawierać przepisy szczególne bezpośrednio w niej zawarte, a ponadto przepis ustawy zawsze interpretować trzeba w kontekście postanowień dyrektywy. Nie zmienia to jednak faktu, że z punktu widzenia podmiotów zobligowanych do stosowania przepisów ww. ustaw, zwłaszcza wysiedleńców czy organów administracji publicznej, to jedna ustawa, co do której panowałby konsensus potwierdzony np. orzecznictwem sądów administracyjnych, że w prawidłowy sposób imple-

¹³ Szerzej o wykładni prawa krajowego zgodnie z celem i treścią dyrektywy zob.: M. Kamiński, *Granice sądownoadministracyjnej wykładni prawa krajowego zgodnej z treścią i celem dyrektywy Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014, s. 377. Autor przywołuje liczną literaturę polską dot. wykładni prounijnej.

¹⁴ Wyroki TSUE: z 10 kwietnia 1984 r., w sprawie C-14/83, pkt 26; z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89, pkt 8.

¹⁵ C. Höpfner, *Die systemkonforme Auslegung. Zur Auflösung einfachgesetzlicher, verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Widersprüche im Recht*, Tybinga 2008, s. 298.

¹⁶ Wyroki TSUE: z dnia 8 maja 2003 r., w sprawie C-14/02, pkt 58-59; z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04, pkt 67-68.

mentuje postanowienia dyrektywy, znacznie upraszczałaby stosowanie prawa, eliminując także wskazane zagrożenia związane z ewentualnym naruszeniem zasady równości wobec prawa.

*

Niniejsza publikacja ma uhonorować działalność akademicką profesora Jerzego Korczaka. Chciałbym w tym miejscu wyrazić uznanie dla wykonania zadania, którego Pan Profesor się podjął. Realizacja misji akademika wymaga poświęcenia i jest to praca w przypadku Pana Profesora Korczaka bez wątpienia społecznie użyteczna. Mam nadzieję, że przyniosła Mu dużo satysfakcji. W kontekście faktu faktycznego publikacji chciałbym zaś wyrazić nadzieję, że Ukraina wraz z Polską będzie budować UE dla szczęścia przyszłych pokoleń. Mamy wyjątkowe doświadczenie setek lat unii w ramach I Rzeczypospolitej. Historia rozwoju potęgi i upadku tego państwa – unii prawnej – niech będzie źródłem refleksji i w rezultacie przyczynkiem do podejmowania mądrych i odważnych decyzji politycznych i budowy trwałych i efektywnych instytucji prawnych Unii Europejskiej.

Konstytucyjna zapowiedź ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego

Wprowadzenie

Myśl ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego przechodziła w Polsce wyraźną ewaluację. Wydawać by się mogło, że Konstytucja RP zahamowała ten proces, wyraźnie wskazując w art. 94 zd. 2, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego ma określać ustawa. Już pobieżny przegląd literatury przedmiotu pokazuje, że nie jest to sprawa ostatecznie rozpatrzona, mimo upływu ćwierćwiecza obowiązywania ustawy zasadniczej. Wystarczy przywołać opracowania, których tytuły mówią już same za siebie: *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*¹ czy *Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako beczynność polskiego ustawodawcy*². Problem był już podnoszony i omawiany³, ale rysują się

* Dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie; ORCID: 0000-0002-2010-4152.

¹ S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 51 i n.

² S. Bułajewski, *Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako beczynność polskiego ustawodawcy*, PL 2023, nr 4 (126), s. 76 i n.

³ Oprócz wskazanych pozycji piśmiennictwa w szczególności: M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, PL 1997, nr 4, s. 14 i n.; J. Jeżewski, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 166 i n.; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, PL 2000, nr 1, s. 80 i n.; K. Działocha, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 6 i n.; D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 133 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 471 i n.; B. Dolnicki, *Komentarz do art. 40-41*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 622 i n.; M. Kaczocha, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa

nierozstrzygnięte w doktrynie dalsze kwestie dotyczące charakteru tej normy konstytucyjnej, możliwych sposobów jej realizacji w ustawodawstwie administracyjnym oraz pytania o obecnie istniejący stan prawny w tym zakresie. Już z tych względów warto poświęcić kilka uwag temu zagadnieniu.

Nawiązuje ono nie tylko tytułem, ale przede wszystkim treścią do monografii promocyjnej dostojnego Jubilata, poświęconej konstytucyjnym podstawom struktury i funkcji samorządu terytorialnego⁴, a zwłaszcza wątkowi związanemu z władztwem w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, ale także po części innym kierunkom Jego badań, dotyczącym funkcjonowania terenowych organów administracji rządowej. Niniejszy tekst niech będzie zatem wyrazem uznania autora wobec dokonań naukowych i zawodowych Profesora, a przede wszystkim wyrazem wdzięczności za okazaną sympatię i przyjaźń.

1. Geneza i kształtowanie się koncepcji ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego

Koncepcja ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego jest produktem rodzimej myśli prawniczej. Instytucja tego rodzaju nie występowała chociażby w prawodawstwie państw zaborczych⁵. W okresie międzywojennym i bezpośrednio powojennym zasady i tryb wydawania rozporządzeń wykonawczych i rozporządzeń porządkowych były przedmiotem regulacji drogą aktów ustawodawczych, ale też prawa wewnętrznego. Za miarodajne należało tu uznać przepisy Rozdziału VIII (art. 108-113) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁶. W ślad za nim wydano liczne akty kierownictwa wewnętrznego, w tym Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr 30 z dnia 5 marca 1928 r.⁷, a przede wszystkim Okólnik Mi-

2019, s. 81 i n.; Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 414 i n.

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. 151-271.

⁵ M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski. Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963, *passim*.

⁶ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 11 poz. 86; t.j. Dz. U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555.

⁷ Okólnik Nr 30 z dnia 5 marca 1928 r. Nr OL. 148/7 do Pana Wojewody (wszyscy Wojewodowie w b. zaborze rosyjskim i w Województwach wschodnich) w sprawie wykonania rozp. Prez. Rzplitej z 19. I. 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. Urz. MSW Nr 1, poz. 32.

nisterstwa Spraw Wewnętrznych Nr 139 z dnia 30 lipca 1928 r.⁸, dotyczący szczegółowych zasad i szczegółowego trybu wydawania rozporządzeń porządkowych. Wszystko to oznacza, że zasady i tryb wydawania ówczesnych „aktów prawa miejscowego” nie były całościowo regulowane przepisami rangi ustawowej, ale były normowane także tzw. prawem powielaczowym.

Uchwaleniu ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych⁹ towarzyszyła idea „scalenia i uporządkowania przepisów” zawartych w „ustawach i aktach niższego rzędu”. W art. 7 ust. 2 zd. 2 tej ustawy wskazano, że zasady i tryb wydawania zarządzeń porządkowych określa ustawa. Do czasu jej uchwalenia obowiązywały jednak przepisy dotychczasowe. Niemniej w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe¹⁰ Rozdział 1 (art. 1-6) poświęcono właśnie zasadom i trybowi wydawania przepisów prawnych, w tym nie tylko zarządzeń porządkowych, ale również stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych na podstawie upoważnienia udzielonego w odrębnych ustawach. Przy wykonywaniu swoich uprawnień do wydawania przepisów prawnych rady narodowe korzystać miały w jak najszerszym zakresie z inicjatywy i współdziałania aktywu społecznego, a projekty przepisów prawnych o zasadniczym znaczeniu mogły być również poddawane pod dyskusję publiczną, niezależnie od tego, że projekty przepisów prawnych przed wniesieniem ich pod obrady sesji rady narodowej powinny były być opiniowane przez właściwą komisję rady narodowej. Niemniej, zasady i tryb wydawania ówczesnych „aktów prawa miejscowego” były całościowo regulowane przepisami rangi ustawowej.

Zgoda odmiennie rozwiązanie prawne przyjęto w u.s.r.n.¹¹ W art. 66 ust. 1-2 ustawy określono przesłanki stanowienia przepisów prawa miejscowego oraz ogólne zasady projektowania i wydawania aktów prawnych ustanawiających przepisy prawa miejscowego, wskazując, że mogą być one przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej wydawane w granicach udzielonych tym organom upoważnień i z powołaniem się na takie upoważnienia, a przy ich opracowywaniu wykorzystuje się inicjatywę i uwzględnia wnioski i postulaty obywateli oraz zainteresowanych środowisk i organizacji społecznych, a projekty dotyczące spraw o podstawowym znaczeniu, przed ich ustanowieniem, poddaje się konsultacji społecznej, niezależnie od

⁸ Okólnik Nr. 139 z dnia 30 lipca 1928 r., Nr. OL. 1121/1/28 do P. P. Wojewodów (wszystkich z wyjątkiem Pomorskiego, Poznańskiego i Śląskiego) Komisarza Rządu m. St. Warszawy w sprawie rozporządzeń porządkowych, Dz. Urz. MSW Nr 4, poz. 31.

⁹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 5, poz. 16, ostatni t.j. Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 8, poz. 47 ze zm.

¹¹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 41, poz. 185, ostatni t.j. Dz. U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183 ze zm.

tego, że projekty aktów zawierających przepisy prawa miejscowego podlegają zaopiniowaniu przez właściwą komisję rad narodowych. Jednocześnie w art. 66 ust. 3 tej ustawy znalazła się delegacja, zgodnie z którą to rady narodowe same sobie ustalają szczegółowy tryb i zasady postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów prawnych ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich uchwalania przez rady narodowe i wydawania przez terenowe organy administracji państwowej. Wszystko to oznacza, że zasady i tryb wydawania ówczesnych „aktów prawa miejscowego” były tylko ramowo regulowane przepisami rangi ustawowej, ale były przede wszystkim normowane aktami prawnymi poszczególnych rad narodowych, a zatem sprawy te podlegały daleko idącej dekoncentracji.

Koncepcję ramowego regulowania zasad i trybu stanowienia przepisów gminnych przyjęto także w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹². W jej art. 40-41 określono podstawy prawne i przesłanki stanowienia przepisów gminnych, w tym przepisów porządkowych oraz właściwość organów gminy do wydawania aktów normatywnych kreujących takie przepisy. W ustawie nie znalazło się jednak odesłanie do odrębnej ustawy normującej zasady i tryb wydawania aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy ani też wyraźna delegacja do określenia tego przedmiotu we własnym zakresie. Niemniej milcząco przyjmowano, że będzie to objęte regulacją statutową¹³. Tego typu regulacje były zawarte w samych statutach gmin (miast) oraz w stanowiących załączniki regulaminach rad gmin (rad miejskich). Oznacza to, że zasady i tryb wydawania ówczesnych przepisów gminnych były tylko ramowo regulowane przepisami rangi ustawowej, ale były przede wszystkim normowane statutami samorządowymi, a zatem sprawy te podlegały daleko posuniętej decentralizacji.

W przywróconym w 1990 r. modelu dualistycznej terytorialnej administracji publicznej obok gmin funkcjonowały także terenowe organy administracji rządowej ogólnej i specjalnej. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁴ w art. 20-22 określała podstawy prawne i przesłanki stanowienia prawa miejscowego o charakterze przepisów wykonawczych czy przepisów porządkowych oraz formę prawną aktów prawa miejscowego – rozporządzenie. Niemniej w art. 27 ustawy znalazło się upoważnienie dla Rady Ministrów, która to miała ustalić szczegółowy

¹² Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 16, poz. 95 aktualnie – u.s.g.

¹³ W. Gromski, *Przepisy gminne*, [w:] H. Rot (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego: studia i szkice*, AUWr No. 219, 1993, s. 103-114; S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 135-160.

¹⁴ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 21, poz. 123, ostatni t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176 ze zm.

tryb i zasady postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich wydawania. Mimo że konieczność istnienia przepisów wewnętrznych regulujących szczegółowy tryb i zasady wydawania aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego została zauważona w dyspozycji § 5 ust. 2 zarządzenia nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu kontroli rozporządzeń i zarządzeń wojewodów¹⁵, a także w wyłączeniu z zakresu regulacji z § 1 ust. 2 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej¹⁶, to choć prace legislacyjne były zaawansowane¹⁷, tego rodzaju przepisy nie zostały wydane¹⁸. Na marginesie należy zauważyć, że w tym w tym ostatnim akcie „prawo miejscowe” rozumiano szeroko, a zatem nie tylko jako akty prawa miejscowego wydawane przez wojewodę oraz przepisy gminne, ale także zarządzenia i zarządzenia porządkowe terenowych organów rządowej administracji specjalnej. W tym ostatnim zakresie w stosunku do zasad i trybu stanowienia tego typu prawa miejscowego obowiązywały akty kierownictwa wewnętrznego, w tym zarządzenia czy instrukcje wydawane przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej.

Można zatem stwierdzić, że w zależności od formy administracji publicznej obowiązywały różne modele regulacji zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Ogólne podstawy prawne wynikały z ustaw, ale dalsze unormowania miały bardzo zróżnicowany charakter i skalę, a przede wszystkim swoje źródło. W systemie administracji rządowej zakładano koncentrację kompetencji w tym zakresie i regulację prawem wewnętrznym lub aktami prawnymi typu instrukcyjnego. W systemie samorządu terytorialnego zasady i tryb wydawania przepisów gminnych poddano regulacji statutowej, co samo przez się powodowało już mozaikę unormowań o różnym zakresie przedmiotowym i zróżnicowanej szczegółowości, co wpisywało się w ideę samodzielności gmin.

¹⁵ M. P. Nr 30, poz. 237.

¹⁶ M. P. Nr 44, poz. 310.

¹⁷ Zob. *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu i zasad postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich wyd[a]wania z dnia 25 września 1990 r.* [materiały własne autora], a także: Zespół ds. Techniki Prawodawczej Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, *Opinia dotycząca projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu i zasad postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich wydawania*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1991, nr 24, s. 9-13.

¹⁸ Z. Duniewska, *Instytucja vacatio legis w prawie administracyjnym*, SPE 1997, t. 56, s. 72.

Tę różnorodność zauważono w toku prac konstytucyjnych. W projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 30 kwietnia 1993 r., podpisanym przez 61 posłów i senatorów, członków Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz kół poselskich: Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Emerytów i Rencistów „Nadzieja” oraz posłów niezrzeszonych¹⁹ znalazło się dość szczegółowe uregulowanie zasad stanowienia prawa miejscowego, w tym przepisów porządkowych, a jednocześnie projektowany przepis art. 154 ust. 4 stanowił, że tryb wydawania i ogłaszania przepisów gminnych określa ustawa o samorządzie terytorialnym.

Te postanowienia stały się podstawą dalszych prac konstytucyjnych. Stąd też nawiązująca do tego regulacja art. 94 zd. 2 Konstytucji RP, stanowiąca o tym, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

2. Konstytucyjne odesłanie do ustawy określającej zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego i ocena jego realizacji

Ratio legis konstytucyjnego odesłania do ustawy określającej zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego jest jasne. Ustrojodawca z pewnością dążył do zharmonizowania i standaryzacji zasad oraz wprowadzenia czytelnego trybu wydawania aktów prawa miejscowego, ale istotną kwestią jest, czy ujęcie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego powinno odbyć się w ramach jednej ustawy. Innymi słowy, czy chodziło tylko o inkorporację dotychczas obowiązujących przepisów różnej rangi, czy też pozostawienie i rozwijanie regulacji rozproszonej, byleby miała swoje źródło w ustawie.

Pod względem formalnoprawnym Konstytucja RP w 12 przypadkach odsyła do ustawowego określenia jakichś „zasad i trybu”. Oprócz omawianego tu art. 94 zd. 2 są to kolejno: art. 51 ust. 5 (zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa); art. 88 ust. 2 (zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa); art. 100 ust. 3 (zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa); art. 125 (zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa); art. 127 (zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa);

¹⁹ *Projekty Konstytucji*, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1993, s. 66.

art. 169 ust. 2 zd. 2 (zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów [do organów stanowiących] oraz warunki ważności wyborów określa ustawa); art. 169 ust. 3 (zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa); art. 170 zd. 2 (zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa); art. 215 (zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa); art. 219 ust. 2 *ab initio* (zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej określa ustawa); art. 219 ust. 2 *in fine* (zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa). Choć Konstytucja RP nie posługuje się sformułowaniem „zasad i trybu” w jednym swoistym znaczeniu, to analizując te postanowienia, można przeprowadzić takie rozróżnienie, zgodnie z którym pojęcie „tryb” odnoszone będzie do sposobu działania, a nawet dyrektyw proceduralnych, a pojęcie „zasad” obejmować będzie pozostałe warunki o charakterze materialnoprawnym i prawnoustrojowym²⁰. Choćby już z tych względów, ale przede wszystkim biorąc pod uwagę reguły porządkowania i dyferencjacji systemu prawa, można uznać, że odesłanie do ustawy w liczbie pojedynczej nie oznacza wyłącznie jednej docelowej ustawy. Biorąc zaś pod uwagę istniejącą praktykę legislacyjną, można skonstatować, że przy odesłaniu do „zasad i trybu” określonego w ustawie nie zawsze chodzi o pojedynczą ustawę. Odesłanie do ustawy może się spełniać przez ustawową regulację rozproszoną.

Przepisy ustawowe dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego są zawarte w tzw. ustawach ustrojowych, w tym w tzw. ustawach samorządowych (u.s.g., u.s.p., u.s.w.) oraz u.w.a.rz.w., uzupełnionej o ustawy zaliczane do źródeł prawa administracyjnego materialnego (ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²¹; u.o.p.; ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej²²).

W aspekcie formalnoprawnym wskazane ustawy można by analizować przez pryzmat zasad techniki prawodawczej, a co za tym idzie – merytorycznych przepisów ogólnych, zawierających określenie zakresu spraw regulowanych daną ustawą. W tym względzie można z całą stanowczością stwierdzić, że zgodnie z zakresem przedmiotowym żadna z tych ustaw nie reguluje zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Co więcej, tylko u.w.a.rz.w. ma merytoryczne przepisy ogólne, określające zakres spraw nią regulowanych. Nie

²⁰ Por. Z. Gromek, *op. cit.*, s. 414 i n.

²¹ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 960 ze zm.

²² Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1097 ze zm.

wyjaśnia tego również wzięcie pod uwagę systematyki wymienionych ustaw, a w tym tytułów jednostek redakcyjnych (odpowiednio: Rozdział 4 *Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę*; Rozdział 4 *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat*; Rozdział 8 *Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa*; Rozdział 6 *Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę oraz organy niezespólonej administracji rządowej*; Rozdział 3 *Przepisy wydawane przez terenowe organy administracji morskiej*). Te zawarte w tzw. ustawach samorządowych są wręcz mylące, bo podmiotem kompetencji prawotwórczych nie jest cała jednostka samorządu terytorialnego, ale – zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP – właściwy organ tej jednostki.

Analizując poszczególne postanowienia szczegółowe tzw. ustaw ustrojowych, można uznać, że odnoszą się one w jakiejś części do zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego, ale nie jest to regulacja pełna, a więc taka, do której Konstytucja RP odsyła. Nie chodzi przy tym o unormowania *ius strictum*, ale o z jednej strony reguły wspólne, a z drugiej oddające specyfikę działania organów jednostek samorządu terytorialnego na zasadach decentralizacji oraz terenowych organów administracji rządowej funkcjonujących w warunkach centralizacji i niejednokrotnie w systemie opartym na koncentracji. Niemniej obecne regulacje nie odpowiadają wymogom demokratycznego państwa prawnego. Są nawet w dużej mierze uboższe w stosunku do tych, które były przewidziane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe²³, a przecież czasy centralizmu demokratycznego dawno już minęły. System prawny się rozwija, poziom świadomości prawnej i kultury prawnej obywateli się podnosi, społeczeństwo obywatelskie rośnie w siłę. Nawet jeśli przyjąć tezę o dopuszczalności ustawowej regulacji rozproszonej, to obecne ustawodawstwo administracyjne nie odpowiada warunkom z art. 94 zd. 2 Konstytucji RP. Nie zastąpi tego regulacja statutowa jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisy wewnętrzne czy akty kierownictwa wewnętrznego organów administracji rządowej, jak i powszechnie obowiązujące zasady techniki prawodawczej²⁴, których stosowanie do opracowywania projektów samorządowych aktów prawa miejscowego wywołuje dyskusje²⁵. Chodzi o ogólne zasady szeroko rozumianego wydawania aktów prawa miejscowego bez

²³ Por. S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek...*, s. 63.

²⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

²⁵ Por. S. Bułajewski, *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, [w:] M. Sitek et al. (red.), *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego*, Józefów 2017, s. 77 i n.

względu na ich rodzaje i właściwość organów, ale także ujednolicenie wyjątków i uwzględnienie specyfiki rodzajowej oraz uwarunkowań prawnoustrojowych.

Uchwalając Konstytucję, ustrojodawca nie tylko zunifikował terminologię, ale i zrównał pod kątem charakteru prawnego wszystkie dotychczasowe przejawy powszechnie obowiązującego prawotwórstwa lokalnego, co wyraźnie wynika z treści art. 241 ust. 7 Konstytucji RP, w którym czytamy, że obowiązujące w dniu jej wejścia w życie akty prawa miejscowego oraz przepisy gminne stają się aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie ogólna kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego została powierzona organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej, w tym nie tylko wojewodzie, który ma umocowanie konstytucyjne, lecz niejako blankietowo innym organom administracji rządowej o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania, które w ustawodawstwie zwykłym mogą być różnie kształtowane.

Sama proceduralizacja trybu wydawania aktów prawa miejscowego musi mieć swoje źródło w ustawie, a nie w aktach niższego rzędu. Należy dostrzegać ścisłą łączność pomiędzy delegacją z art. 94 zd. 2 a ogólną normą kompetencyjną art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez NSA oraz inne sądy administracyjne obejmuje orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Punktem odniesienia dla sądu administracyjnego ma być ustawa. W zakresie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego miernik w teście legalności jest niewystarczający.

Inną sprawą jest to, że zarówno środowiska samorządowe, jak i pracownicy organów administracji rządowej nie mają interesu faktycznego, aby ustawa kompleksowo regulująca wydawanie aktów prawa miejscowego powstała albo żeby choćby nastąpił rozwój stosownych przepisów w ustawach ustrojowych. Przypomina się analogia do uchwalenia postulowanej przez doktrynę ustawy o tworzeniu prawa, która niejednokrotnie oceniana jest w kategoriach swobodnego kagańca. Z perspektywy systemu samorządu terytorialnego nie można zatem mówić o zaniechaniu legislacyjnym czy beczynności ustawodawcy, ale o jego milczeniu, które w gruncie rzeczy uprawnia do wydawania aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego, bo nie tworzy dodatkowych granic prawnych samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Z pewnością łatwiej wydawać akty prawa miejscowego w oparciu o regulację ramową zawartą w ustawach ustrojowych aniżeli w oparciu o przepisy ustawowe normujące w sposób względnie dokładny mechanizm stanowienia prawa miejscowego. Swoje dodatkowe tworzywo otrzymałby także nadzór sprawowany przez

organy administracji rządowej. W tym zakresie wydaje się, że ogólny nadzór nad działalnością uchwałodawczą, w tym stanowieniem prawa miejscowego, nie przeistoczyłby się jedynie w nadzór nad wydawaniem aktów prawa miejscowego pod względem formalnym. Zagrożenia takiego nie ma.

Podsumowanie

Poczynione rozważania wskazują, że w obecnym stanie prawnym ustawodawstwo administracyjne nie realizuje delegacji konstytucyjnej z art. 94 zd. 2 Konstytucji RP. Jej wejście w życie niewiele zmieniło. Mimo że ma to być materia ustawowa, to regulacje statutowe jednostek samorządu terytorialnego w dalszym ciągu odnoszą się do zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Życie państwowe nie znosi próżni, a prawo ustawowe nie wypełnia funkcji porządkującej, pozostawiając poważną lukę prawną.

Biorąc pod uwagę treść art. 241 ust. 7 Konstytucji RP, należy z naciskiem podkreślić, że akt prawa miejscowego w ujęciu konstytucyjnym nie był pojęciem zastanym, ale zupełnie nową instytucją prawną, wykreowaną na mocy postanowień wchodzącej w życie ustawy zasadniczej. Przypominając kwalifikację przeprowadzoną przez J.S. Langroda, który z perspektywy teorii konstytucji wyodrębniał ustawy wydane w stosunku do konstytucji oraz ustawy wydane w wykonaniu konstytucji²⁶, można stwierdzić, że ustawowe uregulowanie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego należy postrzegać jako działanie w wykonaniu konstytucji. Autor ten w odniesieniu do ustaw wydanych w wykonaniu konstytucji dokonywał dalszej klasyfikacji i wyróżniał ustawy istniejące przed wejściem w życie konstytucji oraz zapowiedzi wydania specjalnych ustaw mających bliżej unormować określone problemy²⁷. Obecny stan prawny istniejący na gruncie art. 94 zd. 2 Konstytucji RP nakazuje skonkludować, że cały czas mamy do czynienia z zapowiedzią konstytucyjną. Delegacja do wydania specjalnej ustawy cały czas czeka na pełną realizację.

²⁶ J.S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 9, s. 777 i n.

²⁷ *Ibidem*.

Stanowienie przez organy i podmioty samorządu terytorialnego aktów, którym nie przysługuje status aktów prawa miejscowego, a które wpływają na sytuację prawną obywatela

Wprowadzenie

Opracowanie poświęcone Jubilatowi wypada poświęcić problematyce, która nie jest mu obca. Dorobek Jubilata jest ogromny i z tego powodu wybór problematyki będącej przedmiotem tekstu nie stwarza trudności. Znaczna część tego dorobku poświęcona jest samorządowi terytorialnemu¹ oraz nauce administracji², a tym samym rozważania z tego zakresu uświetnią przygotowaną uroczystość.

Samorząd terytorialny jest instytucją funkcjonującą z woli państwa i w ramach wyznaczonych przez państwo³. Uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁴. Przy jego wykorzystaniu państwo wykonuje stojące przed nim zadania związane z zaspokajaniem potrzeb członków poszczególnych wspólnot samorządowych⁵. Zaspokaja-

* Dr hab. Stanisław Nitecki, prof. Uniwersytetu Opolskiego, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0002-5130-1140.

¹ Tylko tytułem przykładu można wskazać: J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-781,

² Z tego zakresu można przywołać: J. Korczak, *Dowolnościowe czynniki wyznaczenia układu administracyjnego w sferze władztwa statutowego korporacji publicznoprawnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratyvistów*, Warszawa 2020, s. 171-190.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 253; Z. Niewiadomski, *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. I, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 25-38.

⁴ Zob. art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵ J. Korczak, *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 595-602.

nie potrzeb członków wspólnot samorządowych związane jest z wykonywaniem funkcji administracyjnej, a tym samym samorząd ten jest elementem władzy wykonawczej. Okoliczność ta posiada istotne znaczenie, ponieważ z postanowień art. 2 Konstytucji RP wynika, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a art. 87 tego aktu zawiera katalog przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁶. Zgodnie z tym przepisem źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a po myśli ust. 2 tego przepisu na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Organy władzy publicznej mogą w sposób prawnie skuteczny kształtować sytuację prawną adresatów podejmowanych działań jedynie w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Przyjęcie takiego założenia oznacza zarazem, że przy wykorzystaniu innych aktów zawierających normy prawne, którym ustawodawca czy prawodawca nie przydał takiego charakteru, nie jest możliwe przyznawanie praw, ich ograniczanie czy też pozbawianie.

W ramach tego opracowania poruszone zostaną zagadnienia związane z przyjmowaniem przez organy czy też podmioty działające w ramach samorządu terytorialnego aktów, które nie są aktami prawa miejscowego, ale wpływają na treść podejmowanych decyzji administracyjnych lub też leżą u podstaw podejmowanych rozstrzygnięć i podpisywanych umów. Problematyka ta jest przedmiotem zainteresowań Jubilata⁷.

I

W ramach tego opracowania uwaga zwrócona zostanie na dwa akty podejmowane przez przywoływane organy, które można uznać za formę realizacji polityk administracyjnych. Pierwszym ze wspomnianych aktów jest zarządzenie kierownika ośrodka pomocy społecznej bądź dyrektora centrum usług społecznych w danej gminie, określające zasady przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Drugim aktem będącym przedmiotem zainteresowania będzie regulamin konkursu na dofinansowanie zgłoszonych projektów przyjmowany przez zarząd województwa samorządowego lub też instytucję pośredniczącą.

⁶ P. Radzewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 87.

⁷ J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 287-294.

Wskazane akty przyjmowane są przez stosowne organy czy podmioty samorządu terytorialnego i posiadają jedną wspólną cechę, a mianowicie nie są aktami prawa miejscowego. W ramach omawianych aktów wyodrębnić można zarówno akt przyjmowany przez organ monokratyczny, jak i akt przyjmowany przez organ kolegialny będący organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego – zarząd województwa.

II

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala dostrzec, że w sprawach pomocy społecznej organy pierwszej instancji podejmują rozstrzygnięcia, wykorzystując przyjmowane przez siebie akty noszące nazwę zarządzenia⁸. W uzasadnieniach wydawanych decyzji administracyjnych organy te odwołują się do wskazanych zarządzeń i akcentują, że zgodnie z ich treścią nie są w stanie uwzględnić zgłoszonego żądania. Dla przedmiotowej analizy zbędne jest przywoływanie tytułów tych aktów, albowiem zagadnienie to odgrywa drugorzędną rolę, można jedynie tytułem przykładu wskazać na zarządzenie Dyrektora MOPS z 30 grudnia 2020 r. w sprawie ustalania zasad przyznawania i wysokości zasiłków celowych i specjalnych zasiłków celowych w roku 2021⁹.

Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowe zarządzenie nie jest aktem prawa miejscowego. Dla jego wydania w porządku prawnym brakuje stosownej normy prawnej, która uprawniałaby do jego wydania. Podkreślenia wymaga, że ustawa o pomocy społecznej¹⁰ w żadnym przepisie nie zawiera delegacji ustawowej do wydania aktu normującego tę problematykę. Wymogu tego nie spełnia delegacja zamieszczona w art. 96 ust. 4 tej ustawy, ponieważ w przepisie tym mowa jest o tym, że rada gminy określi, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obejmujące wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, które podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego, będących w zakresie zadań własnych. W analogiczny sposób należy ocenić treść postanowień art. 97

⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r., I OSK 3907/19 (CBOSA), czy też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 kwietnia 2023 r., II SA/GI 74/23 (CBOSA), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 października 2022 r., II SA/GI 1008/22 (CBOSA).

⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 października 2022 r., II SA/GI 1008/22, LEX nr 3436758.

¹⁰ Zob. u.p.s.

ust. 5 tej ustawy, albowiem skierowana jest ona na opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Kolejnym argumentem przemawiającym za niemożnością zaliczenia wskazanego zarządzenia do aktów prawa miejscowego jest organ wydający ten akt. Jak zostało to zaznaczone, przedmiotowe akty wydawane są przez kierowników (dyrektorów ośrodków pomocy społecznej lub też przez dyrektorów centrów usług społecznych w danej gminie. Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego¹¹. Wymienione organy wydające analizowane zarządzenia nie zaliczają się do organów gminy, a tym samym wydawane przez nie akty nie mogą legitymować się statusem aktów prawa miejscowego. dopełnieniem tych rozważań jest kwestia publikacji tego typu aktu w stosownym publikatorze. Zgodnie bowiem z treścią art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Ogłoszenie aktów prawa miejscowego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹². W przypadku przedmiotowych zarządzeń publikacja nie występuje, a tym samym nie zostaje dopełniony kolejny wymóg, pozwalający zaliczyć omawiane zarządzenia do przepisów prawa miejscowego.

Skoro zarządzeniu temu nie można przypisać charakteru aktu prawa miejscowego, tym samym opowiedzieć się należy za stanowiskiem, że są to akty o charakterze wewnętrznym¹³, a zatem skierowane są one do pracowników danej jednostki. Adresat działania wskazanego podmiotu nie ma możliwości powoływania się na postanowienia w nim zamieszczone. Status prawny tych aktów oznacza, że nie mogą być one przywoływane w podstawie prawnej decyzji podejmowanych przez wskazane organy.

Rozważenia wymaga to, w jaki sposób wskazany organ (podmiot) administrujący może wykorzystać postanowienia tego zarządzenia. Skoro postanowienia tego zarządzenia nie mogą być przywoływane w podstawie prawnej podejmowanych rozstrzygnięć, to jedynym miejscem, w którym mogą uzewewnętrznić się jego regulacje, jest uzasadnienie takiej decyzji. Oznacza to, że zarządzenie to może pełnić i pełni funkcję subsydiarną dla uzasadnienia podejmowanej decyzji. Odwołując się do postanowień tego zarządzenia, podej-

¹¹ Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 101.

¹² Zob. art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.

¹³ W Konstytucji RP w art. 93 wyodrębnia się przepisy mające charakter wewnętrzny, jednakże w tym przypadku mowa jest o przepisach wewnętrznych w innym ujęciu, a mianowicie o unormowaniach obowiązujących w ramach danego podmiotu czy jednostki organizacyjnej. Zob. J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 237-241.

mujący rozstrzygnięcie organ (podmiot) będzie wskazywał na konieczność respektowania określonych wartości, które w sferze pomocy społecznej będą odgrywały kluczową rolę¹⁴.

Podkreślenia wymaga, że analizowane zarządzenie wydawane jest najczęściej wówczas, gdy podmioty obowiązane do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na zaspokajanie wszystkich potrzeb zgłaszanych przez osoby ubiegające się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej. Wskazany tu kontekst przyjmowania tego typu zarządzeń determinuje jego zawartość merytoryczną, jak również przesądza o wartościach, które mają być przy jego wykorzystaniu respektowane przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć. Można tu wskazać na kilka wartości przywoływanych w postanowieniach takiego zarządzenia. W akcie tym wprowadza się wielokrotnie gradację potrzeb, poczynawszy od tych, które wymagają zaspokojenia w pierwszej kolejności (zakup leków, żywności), oraz takich, które będą możliwe w przypadku posiadania wystarczających środków. Ponadto wyznacza się w nich maksymalną wysokość przyznawanego świadczenia. Warto zauważyć, że wysokość ta ustalana jest na stosunkowo niskim poziomie i wówczas można się zastanawiać, czy w takim przypadku nie dochodzi do naruszenia wartości, którą jest godność osoby ubiegającej się o świadczenie¹⁵. Postanowienia te mają zapewnić równość osób ubiegających się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, zwłaszcza w kontekście wysokości przyznawanej pomocy¹⁶. Można uznać, że celem wprowadzenia w życie tych zarządzeń jest zapewnienie realizacji celów pomocy społecznej w sytuacji dysponowania niewystarczającymi środkami finansowymi w stosunku do występujących potrzeb. Przyjęcie takiego zarządzenia może służyć realizacji celów pomocy społecznej, jednakże sposób jego wprowadzenia do praktyki funkcjonowania organów (podmiotów) pomocy społecznej budzi już istotne wątpliwości, ponieważ odbywa się to poza porządkiem prawnym. Adresat działania takiego organu (podmiotu) nie dysponuje żadną możliwością oddziaływania na treść jego postanowień i w zasadzie zdany jest jedynie na kontrolę instancyjną czy też sprawowaną przez sąd administracyjny. Skuteczność takiej kontroli jest jednak bardzo ograniczona, ponieważ zarówno organ wyższego stopnia w ramach

¹⁴ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 142.

¹⁵ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 65-73; M. Małecka-Łyszczek, R. Mędrzycki, *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2021, s. 99-103.

¹⁶ Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, ST 2009, nr 1-2, s. 127-134.

prowadzonego postępowania administracyjnego, jak i sąd administracyjny ograniczają się do analizy podjętego rozstrzygnięcia i tego, czy wydana decyzja nie narusza postanowień prawa, natomiast postanowienia takiego zarządzenia nie są przedmiotem kontroli ani wskazanego organu wyższego stopnia, ani sądu administracyjnego.

III

Odmienne od przedstawionej problematyki przedstawia się realizacja polityki administracyjnej w ramach przeprowadzenia konkursu na dofinansowanie zgłoszonych projektów unormowane ustawą wdrażającą. Zgodnie z art. 50 ust. 2 tej ustawy warunkiem przeprowadzenia naboru przez instytucję właściwą jest przyjęcie regulaminu wyboru projektów oraz udostępnienie tego regulaminu potencjalnym wnioskodawcom. W kontekście tej regulacji należy stwierdzić, że regulamin konkursu jest aktem wydawanym na mocy upoważnienia ustawowego przez wskazany przez ustawę podmiot wchodzący w skład szeroko rozumianej administracji publicznej. Przywoływane upoważnienie w sposób precyzyjny określa nazwę wydawanego aktu i w sposób ogólny wskazuje podmiot (organ) uprawniony do jego wydania¹⁷.

Rozważenia wymagają dwa zagadnienia, a mianowicie, kto jest uprawniony do opracowania wskazanego regulaminu, jak również jaki jest jego prawny status. Regulamin ten przyjmowany jest przez instytucję właściwą, a zatem przez podmiot przeprowadzający i przygotowujący konkurs na dofinansowanie. Tego typu instytucją jest w pierwszej kolejności instytucja zarządzająca, a zatem zarząd województwa, natomiast jeżeli instytucja ta przekaze w drodze porozumienia lub umowy wskazane zadanie instytucji pośredniczącej, to wówczas obowiązek opracowania takiego regulaminu przejdzie na tę instytucję.

W przypadku organizacji konkursu o dofinansowanie przez zarząd województwa przedmiotowy regulamin będzie przyjęty w formie uchwały. Wówczas, gdy konkurs ten jest przeprowadzany przez instytucję pośredniczącą, to w przypadku organu monokratycznego regulamin ten jest przyjmowany przez kierownika (dyrektora) takiego podmiotu w drodze zarządzenia.

¹⁷ Na temat konkursowego wyboru projektów objętych dofinansowaniem ze środków UE zob. S. Nitecki, *Konkursowy wybór projektów objętych dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej*, Opole 2020 oraz *idem*, *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. 719 -734.

Wskazany regulamin przyjmowany jest przez podmioty, którym nie przysługuje prawo przyjmowania aktów prawa miejscowego¹⁸, a zatem podmioty te nie legitymują się prawem do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ustalenie to pozwala stwierdzić, że wskazanemu regulaminowi nie można przypisać takiego statusu. Zauważyć trzeba, że regulamin ten nie jest ogłaszany w oficjalnym promulgatorze aktów normatywnych¹⁹, natomiast po myśli art. 50 ust. 3 ustawy wdrażającej właściwa instytucja podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, regulamin konkursu oraz jego zmiany, wraz z ich uzasadnieniem, oraz termin, od którego są stosowane. Oznacza to, że ustawodawca przewiduje dwa miejsca, w których regulamin ten powinien być dostępny dla potencjalnych beneficjentów ogłoszonego konkursu.

W konkluzji tej części rozważań trzeba stwierdzić, że osoby i podmioty chcące uczestniczyć w konkursie zmierzającym do wyłonienia projektów do dofinansowania mogą na stronach internetowych instytucji zarządzającej lub też instytucji pośredniczącej zapoznać się ze wskazanym regulaminem, jak również ze wszystkimi jego zmianami. Z tego powodu nie może on być uznany za akt prawa miejscowego. Stwierdzenie takie nawiązuje do strony formalnej, natomiast gdy na to zagadnienie spojrzeć się od strony materialnej, to okaże się, że przywołana forma udostępnienia regulaminu konkursu nie odbiega od obowiązującej formy udostępnienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, albowiem już od kilku lat mamy wyłącznie internetową wersję urzędowych publikatorów. Tym samym forma udostępnienia regulaminu nie odbiega od tej, w jakiej następuje udostępnienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Przedstawione uwagi rzutują na charakter prawny tego regulaminu. Zauważyć trzeba, że ustawodawca w przedmiotowej ustawie zamieścił szereg unormowań odnoszących się do treści tego aktu. Można przyjąć, że nadany temu regulaminowi status prawny jest świadomym wyborem ustawodawcy zmierzającym do stworzenia takiego aktu, który z jednej strony będzie zależny od podmiotu organizującego konkurs, jak również istniała będzie możliwość stosunkowo łatwego jego dostosowywania do zmieniającej się rzeczywistości²⁰. Re-

¹⁸ Na temat stanowienia aktów prawa miejscowego zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 69 i n.

¹⁹ Na temat ogłaszania aktów prawa miejscowego zob. B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 231 i n.

²⁰ Na temat złożoności systemu źródeł prawa w praktyce działania administracji zob. M. Bogusz, *Przepisy administracyjne jako forma działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 385 i n.

gulin ten nie ma statusu aktu prawa powszechnie obowiązującego, jednakże jest aktem, który wpływa na sytuację prawną osoby czy podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie w ramach organizowanego konkursu. Tym samym dostrzegalne jest zderzenie dwóch wartości: ochrony praw podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie oraz dania stosunkowo dużej swobody podmiotowi organizującemu i przeprowadzającemu wskazany konkurs.

Przeprowadzone rozważania pozwalają uznać, że regulaminowi konkursu nie przysługuje status aktu prawa powszechnie obowiązującego, lecz jest to akt, który będzie obowiązywał podmiot organizujący i przeprowadzający konkurs, a także jego uczestników²¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych regulamin konkursu określany jest m.in. jako swoiste bądź niezorganizowane źródło prawa. Stanowi on kryterium oceny legalności rozstrzygnięcia konkursowego, łącznie z odpowiednimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego²². Budowa i charakter regulaminu konkursu pozwalają na opowiedzenie się za stanowiskiem, że nie jest to niezorganizowane źródło prawa²³, lecz innego typu akt normatywny. Równocześnie zaznaczyć należy, że postanowienia regulaminu nie mogą naruszać przepisów przedmiotowej ustawy ani regulacji wynikających z postanowień innych aktów prawnych. Regulamin ten jest stosowany przez instytucję właściwą, a jego postanowieniom powinien podporządkować się podmiot ubiegający się o dofinansowanie w ramach przeprowadzanego konkursu.

W ramach postępowania konkursowego sytuacja podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie jest stosunkowo słaba, ponieważ jest w zawiązanym stosunku prawnym podmiotem słabszym. Słabość ta wynika z tego, że regulamin przygotowuje i wprowadza instytucja właściwa, a ponadto dokonuje ona oceny prawidłowości działań podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie. Przyjęte rozwiązanie sprzeczne jest z zasadą demokratycznego państwa prawa, jak również narusza postanowienia art. 7 Konstytucji RP, że organy państwa działają na podstawie prawa i w jego granicach. Sytuacja podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie ulega zmianie w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wynika to z tego, że sąd administracyjny jest tym organem państwa, który ocenia prawidłowość działań instytucji właściwej. Kontrola ta uwzględnia regulacje zamieszczone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w głównej mierze zamieszczone w przedmiotowej ustawie, jak również w jej

²¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2018 r., I SA/Kr 314/18, LEX nr 2509361.

²² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., III SA/Po 69/18, LEX nr 2472098.

²³ Na temat niezorganizowanych źródeł prawa zob. D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 90 i n.

polu widzenia będą postanowienia omawianego tu regulaminu²⁴. W konkluzji tej części rozważań przyjdzie stwierdzić, że regulamin konkursu nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, jednakże będzie on kształtował sytuację prawną podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie projektu.

Wnioski

W podsumowaniu prowadzonych rozważań można powiedzieć, że realizacja polityki administracyjnej przez organy (podmioty) administracji publicznej dokonywana jest z wykorzystaniem bardzo zróżnicowanych podstaw prawnych. Stwierdzenie takie wynika z tego, że można dostrzec wykorzystywanie w tym celu aktu, który jest aktem wewnętrznym danego organu (podmiotu) pomocy społecznej i któremu nie przysługuje przymiot aktu prawa miejscowego. Sytuacja taka nie jest korzystna z punktu widzenia adresata działań administracji publicznej, którego sytuacja prawna nie jest regulowana przepisem prawa powszechnie obowiązującego.

W przypadku przeprowadzenia konkursu na dofinansowanie zgłoszonych projektów sytuacja wygląda odmiennie, ponieważ ustawodawca w sposób świadomy wprowadził do porządku prawnego akt, któremu nie można przypisać znamion aktu prawa miejscowego, a który leży u podstaw podejmowania rozstrzygnięć o rozdysponowaniu środków pochodzących z dofinansowania przekazywanego przez UE. W konsekwencji ustawodawca w sposób świadomy przyjął regulację sprzeczną z podstawowymi zasadami ustrojowymi i postanowieniami Konstytucji RP. Taki sposób wyznaczania polityki administracyjnej uznać należy za nieprawidłowy i z tego powodu w tym zakresie niezbędne są stosowne zmiany, które przywrócą konstytucyjny porządek prawny.

Na marginesie poczynionych rozważań można uznać, że deklarowany w Konstytucji RP zamknięty system źródeł prawa w praktyce w różny sposób jest naruszany i omijany.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., II GSK 41/18, LEX nr 2466615.

ROZDZIAŁ 3

Przykłady wyzwań w sferze form działania administracji publicznej

Ponadnarodowość (transnarodowość) czynności prawnych organów administracji publicznej

Wstęp

Administracja publiczna wobec procesów zmian XXI w. rozwija swoje formy działania. Wydaje się, że klasyczne koncepcje aktu administracyjnego są już nieprzystające do nowych zjawisk zwłaszcza ponadnarodowej, transgranicznej aktywności organów administracji publicznej. Jubilat doskonale rozumie tę tendencję – w swojej pracy naukowej z pieczołowitością rozwijał tematykę współpracy w administracji¹, jak i konsensualnych form jej działania, które są niezwykle użyteczne w ponadnarodowej aktywności organów administracji publicznej. To właśnie dzięki publikowaniu i upowszechnianiu wiedzy na temat form współpracy transgranicznej i aktywności ponadnarodowej organów administracji publicznej polska nauka prawa administracyjnego w sposób bardzo płynny przeszła do zmian w administracji publicznej, które można opisać takimi terminami, jak internacjonalizacja czy europeizacja jej form działania. Zauważyć należy, że klasyczny akt administracyjny, który można uznać za centralne pojęcie w teorii form działania administracji publicznej, jest coraz częściej pozbawiony konotacji związanych z państwem narodowym. Chociaż mając na uwadze zasadę suwerenności, zakres aktu administracyjnego jest co do zasady ograniczony do terytorium państwa działającego.

* Dr hab. Lucyna Staniszevska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0003-3457-0901.

¹ J. Korczak, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 654-657; *idem*, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie: doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 331-345; *idem*, *Europejskie prawo urzędnicze*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 359-376; *idem*, *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym: euroregiony polskie*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie. Legal problems of regionalisation in Europe*, Wrocław 2008, s. 331-350.

Zasada ta nie odpowiada już wymogom stawianym administracjom państw członkowskich Unii, dlatego też ulega coraz większym odstępstwom w związku z rozszerzaniem zakresu suwerennych aktów państwa na obce terytoria państwowe. Łatwo zauważyć to na przykładach takich jak to, że przyznanie przez administrację polską jednolitej wizy Schengen uprawnia do poruszania się na obszarze całej strefy Schengen i uprawnia do pobytu na terytorium wszystkich państw tej strefy. Konieczne jest zatem rozwijanie poczucia zaufania nie tylko jednostki do administracji, lecz także organów administracji transgranicznej wobec siebie nawzajem. Innym przykładem może być prawo jazdy. W przypadku obywateli państw członkowskich UE oraz Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) prawo jazdy wydane w tych państwach jest tak samo ważne we wszystkich pozostałych. Tego rodzaju akty dotyczą naszej codzienności, chociażby zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia – wody mineralne wprowadzone do obrotu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i wydobywane z otworu znajdującego się na terytorium Polski muszą być uznane przez głównego inspektora sanitarnego. Gdy woda jest wydobywana na terenie innego państwa członkowskiego UE, wystarczy, że za naturalną wodę mineralną uzna ją właściwy organ tego państwa. W takim przypadku polski organ kontrolny nie jest uprawniony do przeprowadzenia własnej procedury zatwierdzenia lub uznania. Ukazuje to doskonale, że akt administracyjny nabiera wówczas znaczenia prawnego także za granicą. Dywagacje na temat ponadnarodowych aktów administracyjnych mają swój początek w orzecznictwie ETS. Ogólną zasadą jest, że towar legalnie wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w jednym państwie UE powinien być dopuszczony na rynki pozostałych państw członkowskich. Sama sprawa dotyczyła wprowadzenia na niemiecki rynek likieru o nazwie Cassis de Dijon. ETS w orzeczeniu stwierdził, iż zakazane są środki o podobnym działaniu jak ograniczenia ilościowe we wprowadzeniu na rynki państw członkowskich tego produktu². TFUE w ramach unii celnej zakazuje stosowania ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym między państwami członkowskimi. Artykuł 34 TFUE stanowi, iż „ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi”. Analogiczną regulację dotyczącą wywozu (eksportu) wprowadzono w art. 35 TFUE. O ile jednak przepisy Traktatu w zakresie ceł importowych oraz eksportowych nie prze-

² Wyrok ETS z dnia 20 lutego 1979 r. *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0120-1978-200406993-05_00.html [dostęp 25.10.2023].

widują żadnych wyjątków, tzn. mają charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle postanowienia odnoszące się do ograniczeń ilościowych dopuszczają możliwość reglamentacji swobody przepływu towarów. Dodatkowo wprowadzono tzw. zasadę wymogów imperatywnych, tj. możliwych przesłanek tolerowania przeszkód w swobodzie przepływu towarów stosowanych przez państwo członkowskie (katalog otwarty):

- skuteczność kontroli podatkowej;
- ochronę zdrowia publicznego;
- rzetelność obrotu handlowego;
- ochronę konsumentów.

Transnarodowość aktów administracyjnych prowadzi do centralizacji kompetencji procesowych i materialnoprawnych w ręku organu decyzyjnego w państwie wydającym akt administracyjny.

W sposób znaczący rozbudowywana jest liczba aktów, które wywołują skutki prawne poza granicami własnego terytorium, co nieuchronnie powoduje, że zasada suwerenności ulega coraz większej relatywizacji. Szczególna forma takich transgranicznych aktów administracyjnych nosi nazwę „ponadnarodowego aktu administracyjnego”. Ten twór nauki prawa administracyjnego jeszcze nie doczekał się zdefiniowania ani w prawie polskim, ani innych państw członkowskich. Jak wskazuje M. Kruś, transnarodowy akt administracyjny jest jednym z symboli integracji europejskiej³. Transnarodowość jako zbiorcze określenie aktywności administracji istnieje pomiędzy państwami – na równym poziomie. Ponadnarodowe akty administracyjne są zawsze aktami administracyjnymi władz krajowych i należy je odróżnić od decyzji podejmowanych przez organy administracyjne zlokalizowane na poziomie unijnym. Dlatego istnieją one wyłącznie na horyzontalnym poziomie egzekwowania prawa. Co więcej, zauważyć należy, że ponadnarodowość aktu administracyjnego, w zakresie, w jakim należy go stosować, nie rozstrzyga o tym, czy w chwili jego wydania przez organ krajowy akt taki ma wywoływać skutki poza terytorium jego własnego państwa, tj. czy ma skutek transgraniczny⁴. Niekiedy akt wymaga uznania przykładowo w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, uchwalają dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji

³ M. Kruś, *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021, s. 200.

⁴ R. Matthias, *Der transnationale Verwaltungsakt*, „Die Verwaltung” 2001, nr 34, s. 453.

oraz do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek.

Ubolewać należy nad tym, że dotąd ponadnarodowość w aktywności organów administracji publicznej nie doczekała się regulacji ogólnej. Być może należy wrócić do postulatów uchwalenia RENUAL – przepisów prawa europejskiego kodeksu postępowania administracyjnego, w ramach których zostałyby ujęte co najmniej akt transnarodowy wraz z jego skutkami prawnymi. Oczywiście, przeciwnicy nadregulacji mogą uznawać brak potrzeby prawnej systematyzacji tej formy działania, choć wydaje się to nieprzystające do aktualnej potrzeby ochrony innych państw członkowskich, które mają respektować akt, wobec którego zachodzą istotne wątpliwości co do podjęcia go w sposób legalny czy też prawidłowy. Regulacja prawna pomogłaby w zwiększeniu jego efektywności i systematyki oraz pogłębiłaby gwarancje jego adresatów oraz państw wykonujących taki akt. Ponadnarodowe akty administracyjne charakteryzują się transgranicznymi skutkami prawnymi krajowych aktów administracyjnych między (równymi) państwami. Od aktów transgranicznych odróżnić należy także inne formy transnarodowości, do których należy chociażby wspólna polityka ekologiczna.

Prawo unijne jest czynnikiem rozwoju modelu ponadnarodowości, niemniej transnarodowość wykracza daleko poza prawo UE, znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie dochodzi od deterytorializacji mechanizmów krajowych. Transnarodowość działań administracji swoją historią sięga wcześniej niż historia prawa Unii. Prawo międzynarodowe odgrywało już rolę w prawie kolejowym – prawo międzynarodowe stanowiło podstawę harmonizacji technicznej aktów dopuszczenia do ruchu na długo przed powstaniem prawa europejskiego. Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami, sporządzona w Bernie 9 maja 1980 r.⁵, miała na celu ujenolicenie przepisów i wymogów technicznych wagonów kolejowych przy uwzględnieniu bezpieczeństwa eksploatacji na terenie wszystkich państw sygnatariuszy.

Na tle współpracy międzynarodowej już w latach 70. XX w. wskazywano na „eksterytorialny akt administracyjny”. Termin ten wszedł do literatury prawniczej na długo przed dyskusją na temat ponadnarodowego aktu administracyjnego i opisywał bardzo podobne zjawiska. Eksterytorialny akt administracyjny wywierał skutki prawne poza granicę państwa, w którym akt taki został wydany, a zatem opierał się na uznaniu działań władzy wykonawczej innego państwa.

⁵ Dz. U. z 1985 r. Nr 34, poz. 158.

1. Podstawa prawna transnarodowości

Istotne jest określenie, jakie normy są odpowiednie dla uzasadnienia ponadnarodowych skutków aktów administracyjnych. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że akty administracyjne co do zasady są ważne wyłącznie na terytorium państwa wydającego. W systemie prawnym nie jest znana żadna norma dotycząca ogólnego rozszerzenia zakresu lub zakresu aktów administracyjnych poza granice państwa.

Niemiecki naukowiec E. Schmidt-Aßmann skupia się na europejskim prawie wtórnym, ukazując, że stanowi ono rozległą bazę do ponadnarodowych działań administracyjnych⁶. Jednakże same dyrektywy europejskie nie są w stanie nadać aktom administracyjnym skutku ponadnarodowego, gdyż z reguły muszą one być wdrażane przez krajowe systemy prawne. Z tego względu ponadnarodowe akty administracyjne nie stanowią przejawu jedynie prawa dyrektywnego, lecz są instytucją prawną zależną od dyrektyw. Można zatem podkreślić, że ponadnarodowość opiera się na współistnieniu kompetencji zawartych w dyrektywach z normami krajowymi, które rozszerzają strefę wpływu obcych aktów administracyjnych na terytorium państw przyjmujących. Władza decyzyjna skupia się w organie administracyjnym państwa. Przepisy dyrektyw nie rozszerzają zaś bezpośrednio zakresu krajowego aktu administracyjnego państwa wydającego, jednakże pozbawiają władze państw przyjmujących uprawnień decyzyjnych w konkretnych, indywidualnych przypadkach, czyli pozbawiają te organy jurysdykcji. Przepisy krajowe wdrażające dyrektywy mają zatem istotne znaczenie. Opowiedzieć się należy za koncepcją, że samo prawo dyrektywne nie kształtuje ponadnarodowości w działaniu administracji za pomocą aktu transgranicznego, lecz dopiero normy krajowe wraz z dyrektywami stanowią taką podstawę⁷.

W przypadku dyrektywy stanowi ona jedynie pośrednią podstawę wydania aktu transgranicznego. Przyjęcie odmiennej koncepcji oznaczałoby, że koncentracja władzy decyzyjnej następuje w organach unijnych (a co za tym idzie – brak odpowiedzialności władz w państwach przyjmujących za taki akt), a ponadto – że mamy jednolitość wymogów materialnoprawnych. Przykładowo zagraniczny akt rejestracyjny pojazdu szynowego musi spełniać także wymogi merytoryczne, takie jak równoważność wymogów technicznych w innych państwach członkowskich.

⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Internationales Verwaltungsrecht*, [w:] M. Kment (red.), *Grenzüber-schreitendes Verwaltungshandeln*, Berlin 2010, s. 111.

⁷ Ch. Danninger, *Transnationale Verwaltungsakte*, Wien 2019, s. 92.

Inna sytuacja dotyczy podstawy do wydania aktu transgranicznego w postaci rozporządzenia Unijnego. Rozporządzenia UE stanowią bezpośrednią podstawę prawną dla aktów administracyjnych organów państw członkowskich np. w przypadku „jednolitej wizy Schengen”. Zakres aktu administracyjnego odpowiada wówczas zakresowi rozporządzenia unijnego. Możliwa jest także sytuacja, w której regulacje rozporządzenia przekształcają krajowe akty administracyjne organów państw członkowskich i tym samym poszerzają ich zakres, jak ma to miejsce w przypadku rozszerzenia skutku wiz krajowych. W tym przypadku transnarodowość opiera się na interakcji krajowych aktów administracyjnych z europejskim prawem regulacyjnym. W takim przypadku następuje przekształcenie krajowego aktu administracyjnego i w ten sposób w drodze rozporządzenia jego zakres zostaje rozszerzony poza granice jego terytorium, natomiast w pierwszym przypadku nie dochodzi do rozszerzenia, lecz akt administracyjny jest już celowo wydawany na cały obszar unijny. W każdym z przywołanych możliwych przypadków władza decyzyjna skupia się w organie odpowiedniego państwa wydającego dany akt. W rezultacie zakres aktu administracyjnego odpowiada zakresowi rozporządzenia, co ostatecznie stanowi podstawę ponadnarodowości w obu przedstawionych wariantach.

Mając to na uwadze, przyjąć należy, że zarówno dyrektywy w powiązaniu z krajowymi normami prawnymi implementującymi, jak i rozporządzenia mogą tworzyć podstawy normatywne dla ponadnarodowości.

Natomiast pierwotne prawo Unii nie zawiera kompetencji ani ogólnych norm ustanawiających możliwość podejmowania aktów transnarodowych. Przepisy dotyczące rynku wewnętrznego i podstawy harmonizacji zakotwiczone w prawie pierwotnym nie rozszerzają zakresu aktów administracyjnych w wymiarze ponadnarodowym, ale raczej tworzą podstawę dla wydawania aktów prawa wtórnego, które z kolei mogą stanowić podstawę prawną dla ponadnarodowych aktów administracyjnych. Volker Neßler wskazał, że za pomocą ponadnarodowych aktów administracyjnych administracja krajowa nie przekazuje suwerennej władzy obcym państwom, lecz otwiera terytorium państw przyjmujących te akty do stosowania na rozwój obcych suwerennych systemów prawnych⁸.

⁸ V. Neßler, *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1994, s. 80-81.

2. Transgraniczny skutek aktywności administracji *sensu largo*

Ze względu na brak regulacji prawnej aktów transnarodowych nie jest jasne, jakie skutki prawne aktów administracyjnych można uznać za ponadnarodowe. Raczej mowa o różnych typach i stopniach transnarodowości.

Wyróżnia się trzy przypadki transnarodowości, tj. transnarodowość wywołaną wpływem aktu administracyjnego na inne porządki prawne, transnarodowość poprzez rozwój instytucjonalny i transnarodowość poprzez przekraczanie granic jurysdykcyjnych. Wszystkie trzy warianty tej kategoryzacji zawierają zasadę uznania jako nieodłącznego elementu ustanawiającego ponadnarodowość. Szczególną formą ponadnarodowych aktów administracyjnych są te, które opierają się na porządku prawnym UE (w wykonaniu bezpośrednim, pośrednim), gdyż w ich przypadku nie jest wymagane uznanie za element stwierdzający ponadnarodowość – opierają się bowiem bezpośrednio na prawie wyższego szczebla dla poszczególnych krajów członkowskich, a więc na prawie Unii. Zatem krajowy akt uznania zostaje bezpośrednio zastąpiony prawem Unii.

To nie kwestia formalna, czyli forma prawna działania organu, decyduje o tym, czy mamy do czynienia z aktem administracyjnym wywołującym skutki ponadnarodowe, ale raczej jego treść regulacyjna. Aktem transnarodowym mogą być zarówno akty indywidualne i konkretne, jak i akty generalne zawierające normy abstrakcyjne i konkretne.

W nieodległej przeszłości byliśmy świadkami katastrofy ekologicznej na rzece Odrze. Na przełomie lipca i sierpnia 2022 r. na odcinku kilkuset kilometrów rzeki zidentyfikowano masowe śnięcia ryb, zauważono także martwe bobry, ptaki różnych gatunków i małże. Sytuacja została określona przez hydrologów jako bezpośrednie zagrożenie zarówno ekosystemu, jak i życia i zdrowia ludzi⁹. Jednakże na gruncie prawnym pojawiły się poważne trudności z ustaleniem przyczyny tej katastrofy oraz szybką reakcją opartą na rzetelnej współpracy administracji Polski i Niemiec. Oba kraje prowadziły niezależne śledztwo w sprawie przyczyn zatrucia rzeki. Oficjalną przyczyną pomoru zwierząt były halofilne „złote algi”, które jednak nie pojawiły się w sposób naturalny, lecz wymuszony wysoko przekraczającym dopuszczalne stężenie zasoleniem wody. Skutki tej katastrofy wystąpiły daleko poza granicami Polski. Chociaż transnarodowość nie istnieje tu automatycznie w sensie ponadnarodowego

⁹ *Katastrofa Odry. Hydrogeolog: Zagrożenie zarówno ekosystemu, jak i życia i zdrowia ludzi, „Do Rzeczy”, 10 sierpnia 2022.*

aktu administracyjnego, to oczywiście dostrzec można wiele dostępnych form aktywności ponadnarodowej, jakie umożliwia współpraca administracyjna w ustaleniu przyczyn katastrofy, podjęcia szybkich i skoordynowanych działań zapobiegawczych i naprawczych. Instrumentem prawnym jest plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Ponadnarodowe skutki takiego aktu ukazują, że tego rodzaju aktywność administracji odróżnia się od klasycznego aktu indywidualnego, zatem transnarodowy akt może być generalny, jeśli charakteryzuje się prawnymi (administracyjnymi) działaniami delimitacji terytorialnej na poziomie horyzontalnym. Konstrukcja ta zasadniczo opiera się na instytucji zasady uznania. Związek pomiędzy obowiązkiem wzajemnego uznawania a odpowiednimi uprawnieniami regulacyjnymi przez państwa w nim uczestniczące prowadzi do ukrytego przestrzennego rozszerzenia skutków deliktów administracyjnych czy nawet przestępstw¹⁰.

Jednakże w świetle poczynionych uwag wątpliwe jest, czy transgraniczny skutek aktów administracyjnych może wystąpić w przypadku tych aktów, których podstawą nie jest prawo międzynarodowe ani unijne. Można zadać pytanie, czy jeżeli jedynie krajowy system prawny jest podstawą wydania aktu, to czy jedno państwo może sobie zawłaszcząć jurysdykcję administracyjną innego państwa i jego organów wykonawczych? Transnarodowość oznacza, że krajowy organ administracyjny w ramach wykonywania swoich uprawnień wydaje akt mający taki sam skutek na terytoriach innych państw. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy inne państwa się umówią, że w danym zakresie zadań kompetencje będzie miało jedno państwo. Reasumując, mechanizm działania można zakwalifikować jako ustanawiający ponadnarodowość, jeżeli krajowy akt administracyjny przekracza granice terytorialne państwa wydającego ten akt, wprowadzając jego treść materialną do jego kręgu prawnego, jak i państw przyjmujących, które akt ten wiąże.

3. Transgraniczny skutek aktywności administracji *sensu stricto*

Ponadnarodowe akty administracyjne mogą być rozumiane także w wąskim znaczeniu jako akty indywidualne, które można odróżnić od aktów generalnych ze względu na ich zindywidualizowanych adresatów. Zawęży to rozumienie aktu administracyjnego w wymiarze ponadnarodowym, poprzez

¹⁰ S. Burbaum, *Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln*, Baden-Baden 2003, s. 33.

wyłączenie aktów generalnych lub aktów normatywnych. Tego rodzaju akty indywidualne dotyczą najczęściej ponadnarodowych zezwoleń, wiz krótkoterminowych, dopuszczenia pojazdów do ruchu, uznania właściwości produktów spożywczych. W szczególności akty administracyjne mające skutek transgraniczny w oparciu o bezpośrednio stosowane prawo Unii są często określane jako przypadki „właściwej” ponadnarodowości¹¹. Jednakże przeniesienie skutków wynikające z dyrektywy, np. w przypadku zagranicznych praw jazdy, następuje również automatycznie. Delimitacji aktu administracyjnego jako transgranicznego nie dokonuje zatem bezpośrednio obowiązujące rozporządzenie UE, lecz prawo krajowe, aczkolwiek w ramach implementacji dyrektywy UE. Niemniej transgraniczne rozszerzenie skutku następuje automatycznie. Nie ulega wątpliwości, że transgraniczne akty administracyjne oparte na rozporządzeniu różnią się od aktów administracyjnych bazujących na dyrektywach w tym sensie, że te pierwsze wywodzą swój ponadnarodowy skutek z normy, na której się opierają, podczas gdy drugie wywodzą swój ponadnarodowy skutek wyłącznie z krajowej normy wdrożeniowej w państwach członkowskich Unii.

4. Akt wielopoziomowy – podjęty we współdziałaniu z organami państw członkowskich Unii

W tworzenie aktu administracyjnego mogą być także zaangażowane organy państw członkowskich Unii, które będą przestrzegać tego aktu, dlatego jest to wieloetapowy zbiorowy akt administracyjny, który należy odróżnić od ponadnarodowego aktu administracyjnego. Wielopoziomowy akt administracyjny (niem. *mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt*) oznacza, że decyzja będąca aktem kończącym procedurę jest efektem współpracy o różnym nasileniu i skutku prawnych organów administracji publicznej tak w ramach jednego państwa, jak i transgranicznie organów różnych państw. Koncepcja wspólnego wieloetapowego aktu administracyjnego stworzona przez R. Thienela ewoluowała z terminologii przejętej z języka niemieckiego i wprowadzonej do literatury austriackiej, czeskiej czy nawet polskiej¹². Jednakże w doktrynie niemieckiej prawa administracyjnego U. Woywod już w latach 60. XX w. zaproponował określenie „wielopoziomowy akt administracyjny” dla tych aktów administracyjnych, których istnienie opiera się na interakcji różnych organów, na różnych niezależnych etapach postępowania. Autor ten jednak nie dostrzegał

¹¹ Ch. Danninger, *op. cit.*, s. 103 i n.

¹² R. Thienel, *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, Wien 1996.

wówczas potencjału do wykorzystania instytucji wielopoziomowych aktów administracyjnych do współpracy organów z różnych państw w ramach współpracy transnarodowej¹³.

Określenie aktów administracyjnych wydawanych we współdziałaniu organów jest powszechne w prawie niemieckim¹⁴. Proces decyzyjny nie jest zależny tylko od organu głównego. Oczywiście pozytywne uzgodnienie nie powoduje tego, iż decyzja będzie pozytywna, bowiem mogą zaistnieć inne negatywne przesłanki, lecz każdorazowo odmowa wiążąca stanowi podstawę do wydania aktu negatywnego. Organ główny nie może też antycypować rozstrzygnięcia organu współdziałającego, nawet gdy widzi negatywną przesłankę¹⁵. Akty wielopoziomowe mogą wywoływać skutki także ponadnarodowe, gdy do współdziałania dochodzi pomiędzy organami innymi niż krajowe państwa korzystającego z władztwa. Skutki transgraniczne powstają z chwilą ich wydania czy podjęcia. Pod tym względem wielopoziomowe wspólnotowe akty administracyjne mają także „skutki ponadnarodowe”. Z perspektywy ograniczonej do oddziaływania decyzyjnego oba rodzaje aktów administracyjnych okazują się w istocie tożsame¹⁶.

Niemniej nie wszystkie wielopoziomowe akty administracyjne mieszczą się w pojęciu ponadnarodowych aktów administracyjnych, są zatem raczej samodzielna, odrębną od nich instytucją prawną. Akt transnarodowy polega na tym, że najczęściej to w jednym organie jednego państwa skupiona jest cała kompetencja procesowa, przy czym istnieje prawo niejako do „przenoszenia” norm w nim zawartych do innych państw. Wskazać należy, że różny jest organ decydujący i wydający akt od organu państwa wykonującego akt: „państwa przyjmującego”. Dochodzi więc do zerwania z zasadą terytorializmu (tj. zasadą, iż państwo sprawuje władzę wyłącznie na swoim obszarze). Chociaż poszczególne państwa są zaangażowane w procedurę wydawania aktów w ramach Unii w strukturach sieciowych za pomocą konsultacji, nie ponoszą one żadnej odpowiedzialności regulacyjnej i nie są uprawnione do badania legalności podjętego aktu. Jest to zatem ewentualnie słaba forma niewiążącego współdziałania. G. Sydow kwalifikuje wielopoziomowe wspólnotowe akty administracyjne jako podzbiór transnarodowych aktów administracyjnych¹⁷.

¹³ U. Woywod, *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, Kiel 1968, s. 15.

¹⁴ G. Engelhard, *Der mehrstufige Verwaltungsakt und seine prozessuale Behandlung*, München 1974, s. 23.

¹⁵ L. Staniszevska, *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022, s. 25.

¹⁶ G. Sydow, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Berlin 2004, s. 153.

¹⁷ *Ibidem*, s. 161.

W doktrynie prawa niemieckiego i austriackiego toczy się spór o to, czy akt współdziałania w postaci opinii, uzgodnienia, zgody ma charakter zewnętrzny, czy wewnątrzadministracyjny. Niektórzy autorzy wskazują, że w wielopoziomowych aktach administracyjnych proces decyzyjny przebiega etapowo, a poszczególne etapy prowadzą do wydania aktów współpracy różnych władz. Kucsko-Stadlmayer kwalifikuje akty zgody i uzgodnienia lub ich odmowy jako indywidualne akty administracyjne¹⁸. Stöger podejmuje krytykę Kucsko-Stadlmayera, wskazując, że nie ma potrzeby dla ochrony prawnej nadania im zewnętrznego charakteru, nawet jeśli są wiążące¹⁹. Maurer natomiast postrzega zgodę jako akt zwykle jedynie wewnętrznych deklaracji administracyjnych, a nie aktów administracyjnych ze względu na brak wpływu zewnętrznego²⁰. Dywagacje te nie wpływają jednak na samą konstrukcję ponadnarodowego aktu administracyjnego. Niezależnie od kwalifikacji danego aktu współdecydowania lub zgody odpowiadzi na pytanie, czy wielopoziomowy akt jest transnarodowy, należy udzielić w oparciu o władzę decyzyjną w zakresie wydania aktu administracyjnego regulującego daną sprawę. Gdy tylko organy innych krajów uzyskają kompetencje współdecyzyjne czy wiążącego współdziałania, to nie mamy do czynienia z ponadnarodowością ze względu na brak skoncentrowanej odpowiedzialności organu wiodącego²¹. Są jednak i przeciwnicy takiego rozdzielenia aktów wielopoziomowych i aktów transnarodowych. Gernot Sydow wskazuje, że to koncentracja kompetencji w organach jednego państwa jest cechą konstytutywną ponadnarodowych aktów administracyjnych²². Przychylić się należy do tego poglądu, ponieważ rozstrzygnięcie administracji tak indywidualne, jak i generalne może składać się z nieskończonej liczby stanowisk innych organów, które nie odpowiadają za treść tego aktu, bowiem ciężar oceny jego prawidłowości i odpowiedzialność spoczywa na organie rozstrzygającym, a nie pomocniczym, akty takie mogą wywoływać skutki w innych państwach członkowskich. Sam fakt, że inne organy, czy to krajowe, czy innych państw członkowskich Unii, mogły podejmować w ramach procedury częściowe aktywności, nie niweluje transgranicznego skutku prawnego. Wręcz wzmacnia taki akt i poczucie konieczności jego realizacji.

Przykład aktu wieloetapowego stanowi zezwolenie na wprowadzenie GMO do obrotu, wydawane przez władze krajowe i automatycznie obowiązujące we

¹⁸ G. Kucsko-Stadlmayer, *Der zustimmungsbedürftige Bescheid*, „Juristische Blätter“ 1983, nr 21, 577 (581f).

¹⁹ K. Stöger, *Die Wirkung der verwaltungsrechtlichen Kassation auf „aufbauende Bescheide“*, Berlin 2001, s. 61.

²⁰ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2009, s. 28.

²¹ Ch. Danninger, *op. cit.*, s. 124.

²² G. Sydow, *op. cit.*, s. 152.

wszystkich państwach przyjmujących. Kompetencja proceduralna nie jest skupiona w państwie wydającym taki akt, lecz państwa przyjmujące nie są pozbawione jurysdykcji. W procesie tym uczestniczą raczej wszystkie państwa znajdujące się na obszarze Unii; są one odpowiedzialne za jego respektowanie i mają kluczowe uprawnienia do uczestniczenia w procesie jego wydania. Podsumowując zatem, transnarodowość zakłada, że władza jest skoncentrowana w jednym państwie i jego organie administracji publicznej; władze w państwach, które akt respektują, nie są odpowiedzialne za wadliwość wydanego aktu. Centralizacja władzy decyzyjnej z władzą krajową państwa oznacza, że władze w państwach przyjmujących akt transgraniczny nie ponoszą odpowiedzialności za jego legalność. Jest to logiczna konsekwencja zasady, że akt transnarodowy wywołuje automatycznie skutki prawne w państwach go przyjmujących.

5. Akcesoryjność skutków prawnych aktu transnarodowego w innych państwach niż kraj wydania

Akty obarczone wadą nieważności po stwierdzeniu ich nieważności nie wywołują skutków prawnych, a zatem i ponadnarodowych. Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy tą sytuacją a późniejszą utratą znaczenia prawnego ponadnarodowego aktu administracyjnego w państwie wydającym. Dzieje się tak np. w przypadku uchylenia aktu administracyjnego. Jeżeli jednak akt administracyjny zostanie wydany poza granice państwa przyjmującego, to jego usunięcie w państwie wydania powoduje utratę skutków prawnych we wszystkich państwach przyjmujących. Oznacza to, że w przypadku uchylenia ponadnarodowego aktu administracyjnego w państwie wydającym zostaje wycofany z obrotu prawnego także we wszystkich państwach przyjmujących. Oznaczałoby to np., że zagraniczne prawo jazdy, które zostało cofnięte przez organ wydający, nie może uprawniać do prowadzenia pojazdu mechanicznego w innych państwach Unii. Pojawia się też pogląd, zgodnie z którym uchylenie aktu administracyjnego w państwie wydającym nie musi oznaczać, że nie ma on już znaczenia prawnego w państwie przyjmującym. Powodem tego jest fakt, że pierwotny akt administracyjny i jego uznanie są „samodzielnymi aktami suwerenności”. Koncepcja ta jest jednak błędna, bowiem opiera się na uznaniu aktu transnarodowego, podczas gdy w przypadku ponadnarodowych aktów administracyjnych z automatu wywierają skutki prawne.

Z akcesoryjnego charakteru doniosłości prawnej wynika także, że zmiany aktu administracyjnego w państwach wprowadzających ustawę prowadzą do zmian w treści regulacyjnej w państwach przyjmujących. Jeżeli np. na eks-

płóatację pojazdu kolejowego zarejestrowanego za granicą zostaną następnie nałożone warunki lub ograniczenia, takie jak zmniejszenie maksymalnej dopuszczalnej prędkości, zaktualizowane warunki rejestracji mają zastosowanie w równym stopniu do wszystkich państw przyjmujących. W przeciwnym razie pojazd będzie prawdopodobnie jechał przez państwa przyjmujące z większą prędkością niż tą, która jest zatwierdzona przez organ rejestrujący.

Ewentualne późniejsze uchylenie lub zmiana aktu administracyjnego o skutku ponadnarodowym prowadzi również do podobnej zmiany lub utraty znaczenia prawnego we wszystkich państwach przyjmujących. Nielegalność aktu w danym państwie wprowadzającym i jego uchylenie powoduje, że akt transnarodowy również traci swoje znaczenie prawne we wszystkich państwach przyjmujących.

Trafnie wskazuje M. Kruś, że obok korzyści płynących ze stosowania transnarodowych aktów istnieją mankamenty w postaci trudności z zapewnieniem dostatecznej ochrony prawnej przed takim aktem²³. Czy taki akt powinien być badany co do legalności wyłącznie przez pryzmat przesłanek jego wydania w państwie wydania/pochodzenia, prócz kontroli prawidłowości implementacji dyrektywy UE²⁴? Taki akt nie może być uchylony lub nie może być stwierdzona jego nieważność w państwie przyjmującym, zatem tak istotna jest realizacja wzajemnego zaufania do porządków prawnych państw unijnych. Jest to warunek *sine qua non* efektywności aktów transnarodowych.

Podsumowanie

Coraz szersza współpraca międzynarodowa państw, jak i rozszerzanie regulacji unijnych powodują wzrost znaczenia prawnego ponadnarodowego aktu administracyjnego jako samodzielnej instytucji prawnej. Transnarodowych aktów administracyjnych nie można przedstawić w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania, bowiem ten etap nie jest potrzebny – obowiązują one automatycznie w innych państwach.

Koncepcja ponadnarodowego aktu administracyjnego rozwinęła się na gruncie prawa unijnego, jednak jego podstawę normatywną może w równym stopniu stanowić prawo spoza obszaru prawa administracyjnego Europy. Zakres działania aktów transnarodowych zawsze jest zgodny z zakresem norm prawnych, na których się opierają. Ponadnarodowy akt administracyjny należy

²³ M. Kruś, *op. cit.*, s. 236.

²⁴ V. Neßler, *op. cit.*, s. 34.

rozumieć jako akt administracyjny wydany przez władzę państwa (państwa wydającego), który wywołuje identyczne skutki prawne w innych państwach (państwach odbiorcach/przyjmujących). Ponadnarodowy akt administracyjny nie wymaga uznania w państwach przyjmujących, ponieważ w tym przypadku nie są one odpowiedzialne. Skutek transgraniczny następuje „automatycznie”, bez jakiegokolwiek indywidualnej mediacji, uznawania w państwach przyjmujących. Ponadnarodowe akty administracyjne nabierają mocy prawnej we wszystkich państwach członkowskich z chwilą ich przyjęcia. Odpowiadają one transgranicznej realizacji zadań administracyjnych.

Działalność społeczno-organizatorska podejmowana przez samorząd terytorialny na rzecz cudzoziemców – uwagi na tle doświadczeń w zakresie udzielenia ochrony czasowej na terytorium Polski

Wstęp

Jedną z ról, jaką przypisuje się współczesnej administracji publicznej, jest responsywność. Termin ten oznacza cechę czegoś (kogoś) reagującego na coś, odpowiadającego na działanie¹. Warto odnotować, że obecna w polskiej literaturze koncepcja administracji responsywnej jest znacznie szersza niż definicja słownikowa. Oparta jest na metaforze zinstytucjonalizowanej rozmowy, w której nacisk kładzie się na relację².

Tematyka migracji niewątpliwie wpisuje się w przestrzeń strategicznych wyzwań państwa działającego przez organy, urzędy i instytucje. Powszechnie dostrzega się, że na ten proces skutecznie musi odpowiedzieć ustawodawstwo, ale także instytucje i społeczeństwo. Wprawdzie administracja publiczna ma mieć charakter wykonawczy i powinna realizować przepisy, jednak obecnie powinna ona również mieć charakter twórczy, celowy, inspirujący do działań. Czasami, co warto zauważyć, także jej aktywność jest niejako wymuszona przez same podmioty administrowane. Tak też było w przypadku pomocy udzielanej cudzoziemcom uciekającym przed wojną z terytorium Ukrainy do Polski. Administracja publiczna musiała podjąć działania na rzecz osób będących w szczególnej sytuacji. Jest to dowód na stwierdzenie, że administracja inteligentna „obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracyjnych”³.

* Dr Marcin Princ, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0002-3727-7455.

¹ *Słownik języka polskiego*, hasło responsywność, <https://sjp.pl/responsywność> [dostęp 10.10.2023].

² M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 219-220.

³ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 360.

To swoiste sprzężenie ludzi i instytucji znajduje również odzwierciedlenie w koncepcji *smart administration*. Jak zauważa J. Korczak, „inteligentny człowiek powinien naturalnie tworzyć inteligentne organizacje”⁴.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są zarówno przepisy dotyczące udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium Polski, jak i wybrane działania społeczno-organizatorskie podejmowane na rzecz wysiedleńców z Ukrainy. Powstaje pytanie, czy doświadczenia z tego okresu wymusiły systemową zmianę w podejściu ustawodawcy? Czy możemy mówić o pewnego rodzaju przełomie w relacji administracja rządowa – administracja samorządowa? Czy kierunek zmian wychodzi naprzeciw wyzwaniom, jakie stoją przed administracją publiczną w XXI w.?

Warto zauważyć, że tradycyjnie sprawy dotyczące migracji, w tym prowadzenie polityki imigracyjnej, zezwolenia pobytowe czy udzielanie ochrony międzynarodowej, są zarezerwowane dla administracji rządowej. Jakkolwiek cudzoziemiec staje się częścią wspólnoty samorządowej, nawet jeśli formalnie jego pobyt ma charakter czasowy. Samorząd terytorialny musi zmierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z przyjęcia cudzoziemców, takimi jak m.in. integracja, zapewnienie usług społecznych, komunikacja, oświata. Ważną rolę w tym zakresie odgrywają działania społeczno-organizatorskie, a także relacja administracji publicznej z podmiotami zewnętrznymi, m.in. organizacjami pozarządowymi.

Opracowanie jest dedykowane Prof. Jerzemu Korczakowi, którego dorobek naukowy obejmuje m.in. warunki funkcjonowania instytucji publicznych, w tym samorządu terytorialnego⁵ czy formy działania administracji publicznej⁶.

⁴ *Smart administration – really? Why not: introduction*, WRLAE 2019, no. 9 (2), s. 1-8.

⁵ J. Korczak, *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik et al. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011, s. 456-488; idem, *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 211-222; idem, *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 245-267; idem, *Specyfika samorządu terytorialnego w aglomeracjach*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, AUWr No 1973, PpA 1997, t. XXXVIII, s. 109-118.

⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, [w:] *Studia i rozprawy*, AUWr No 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX, s. 85-128; idem, *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, AUWr No 922, „Prawo” 1988, t. CLIII, s. 91-100; J. Korczak, U. Hojda, *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji (konferencja naukowa, Karpacz 1981)*, PiP 1982, z. 7, s. 134-135; J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kutya: z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157-172.

1. Rzeczywistość migracyjna

Polska w ostatnim czasie stała się jednym z liderów procesów migracyjnych w Europie. Taki stan rzeczy wymusza podejmowanie działań zmierzających do zintegrowania cudzoziemców na terenie tzw. małych ojczyzn. Migracja stała się wyzwaniem dla państwa i administracji publicznej. Warto zwrócić uwagę na liczby, które symbolizują skalę zjawiska. Ponadto dostrzega się w raportach zmiany demograficzne zachodzące w Polsce, które wymuszają większą otwartość na cudzoziemców⁷. Z drugiej strony silna jest presja przedsiębiorców, którzy akcentują niedobory na rynku pracy.

W 2021 r. zezwolenia, które uprawniają do pobytu długoterminowego w Polsce, posiadało 0,5 mln cudzoziemców, z czego największą grupę stanowili Ukraińcy⁸. W świetle danych statystycznych Straży Granicznej w 2022 r. do Polski w ramach osobowego ruchu granicznego wjechało łącznie 13 667 986 osób, w tym 9 592 444 obywateli Ukrainy⁹. Z danych przekazanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ciągu ostatnich 30 miesięcy cudzoziemcom zostało wydanych łącznie ponad 1 mln 950 tys. wiz zarówno krajowych, jak i Schengen. Największą liczbę wśród ww. stanowiły wizy krajowe – 1 mln 782 tys.¹⁰

Polska została w ostatnim czasie jednym z liderów w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom w Europie¹¹. Stało się to na skutek zdarzeń, które nastąpiły po 24 lutego 2022 r. Jak podkreśla W. Klaus, „wydarzenie to doprowadziło do największych ruchów migracyjnych w Europie od czasu zakończenia II wojny światowej [...]”¹². Z danych przywołanych w literaturze do 30 czerwca 2022 r. wynika, że ponad 5 mln osób było zmuszonych do poszukiwania

⁷ *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjściowego>, s. 3, [dostęp 20.10.2023].

⁸ *Pół miliona cudzoziemców z ważnymi zezwoleniami na pobyt*, <https://udsc.prowly.com/151013-pol-miliona-cudzoziemcow-z-waznymi-zezwoleniami-na-pobyt> [dostęp 10.10.2023].

⁹ *Statystyki SG – Komenda Główna Straży Granicznej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp 21.10.2023].

¹⁰ *Afera wizowa. Ministerstwo Spraw Zagranicznych podało dane dotyczące wydawania wiz cudzoziemcom – liczby*, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/afere-wizowa-ministerstwo-spraw-zagranicznych-podalo-dane-dotyczace-wydawania-wiz-cudzoziemcom-liczby-7346065> [dostęp: 10.10.2023]; *Oświadczenie MSZ w sprawie nieprawdziwych informacji dotyczących procesu wizowego* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-w-sprawie-nieprawdziwych-informacji-dotyczacych-procesu-wizowego> [dostęp 10.10.2023].

¹¹ Nie dotyczy to jednak przyznawania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej.

¹² W.A. Klaus, *Wstęp*, [w:] R. Cieślak et al., *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa 2022, art. 1, s. 17; idem, *Art. 1*, [w:] R. Cieślak et al., *op. cit.*, s. 20.

ochrony poza Ukrainą¹³. Warto przypomnieć, że w tym samym czasie sytuacja na granicy polsko-białoruskiej nadal jest trudna, a odpowiedzią na hybrydowe działania strony białoruskiej są postanowienia o opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy¹⁴. Z danych przedstawionych przez Urząd ds. Cudzoziemców wynika, że obecnie na terytorium Polski z ochrony czasowej korzysta prawie milion obywateli Ukrainy, ważne zezwolenia na pobyt w kraju posiada 1,4 mln osób, 360 tys. obywateli Ukrainy posiada ważne zezwolenia na pobyt czasowy, a zezwolenia na pobyt stały lub rezydenta długoterminowego UE – ponad 65 tys. osób¹⁵. Przytoczone informacje nie uwzględniają osób przebywających w Polsce w ramach ruchu bezwizowego lub na podstawie wiz¹⁶.

Zarówno przedstawione statystyki, jak i sytuacja społeczno-gospodarcza przekonują do podjęcia kompleksowych działań na rzecz włączenia cudzoziemców w różne sfery życia społecznego. Obecnie wydaje się, że jest to jedno z najpoważniejszych wyzwań, przed którym staje współczesna administracja publiczna.

2. Uwarunkowania prawne

System ochrony cudzoziemców na terytorium Polski oparty jest na funkcjonowaniu czterech instytucji prawnych: statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, azylu i ochronie czasowej. Ponadto do tej grupy można zaliczyć instytucje o charakterze legalizacyjno-ochronnym, takie jak zgoda na pobyt tolerowany i zgoda na pobyt ze względów humanitarnych¹⁷. Do marca 2022 r. główne regulacje prawne były zawarte w ustawie ochronnej. Przepisy dotyczące ochrony czasowej, czyli przewidzianej dla osób „masowo przybywających do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka”, były dosyć lakoniczne. Ustawa przewidywała, że „ochrony czasowej udziela się na podstawie i w granicach określonych w decyzji Rady UE, przez okres określony

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ W. Klaus (red.), *Poza prawem. Prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, Warszawa 2022.

¹⁵ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – aktualne dane migracyjne*, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne2> [dostęp 22.03.2024].

¹⁶ *Pół miliona cudzoziemców...*

¹⁷ B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 340.

każdorazowo w tej decyzji". Na marginesie można dodać, że jest to przykład generalnego aktu administracyjnego, o charakterze transgranicznym. Ustawa ochronna praktycznie nie przewiduje roli samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia cudzoziemców objętych ochroną czasową. Warto jednak podkreślić, że na podstawie art. 108 ust. 4 „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może powierzyć realizację zadań podejmowanych w ramach ochrony czasowej organizacjom pozarządowym, określić zakres powierzanych zadań i okres ich wykonywania, sposób kontroli ich wykonywania oraz sposób finansowania tych zadań, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia cudzoziemcom należytej ochrony”.

Swoisty przełom w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom nastąpił na skutek uchwalenia ustawy pomocowej. Wprawdzie powierza ona wojewodzie zadanie koordynowania działania organów władzy publicznej oraz organizacji pozarządowych i przedsiębiorców w zakresie udzielania pomocy obywatelom Ukrainy (art. 12 ust. 2 ustawy pomocowej), z drugiej jednak strony jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, mogą zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy pomocowej. Wsparcie może dotyczyć m.in. pomocy w zakwaterowaniu; zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego; zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania; finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością; zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów; organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej; podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 5 „zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku”. Należy zwrócić uwagę, że art. 18 ust. 8 ustawy pomocowej pozwala również wojewodzie, organowi jednostki samorządu terytorialnego, związkowi jednostek samorządu terytorialnego lub związkowi metropolitalnemu oraz organowi administracji publicznej i jednostkom organizacyjnym podległym organom administracji publicznej zlecić organizacjom pozarządowym oraz związkom zawodowym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Ponadto samorząd terytorialny może m.in. podjąć działania zmierzające do dostosowania budynków lub ich części na cele mieszkalne (art. 12b), zatrudnienia cudzoziemców objętych ochroną czasową w jednostkach samorządowych (art. 23a). Przewiduje się także różne

formy wsparcia jednostek samorządowych, które realizują zadania oświatowe. Ustawa pomocowa ma więc charakter przełomowy, w szczególności z perspektywy włączenia jednostek samorządu terytorialnego do systemu ochrony cudzoziemców na terytorium RP. Ten krok otworzył też możliwości zastosowania różnych działań społeczno-organizatorskich.

3. Działania społeczno-organizatorskie

Działalność społeczno-organizatorska kwalifikowana jest do grupy czynności faktycznych podejmowanych przez administrację publiczną. Według J. Zimmermanna stanowią one „wykładnik tej funkcji administracji publicznej, która polega na bieżącym reagowaniu na zmieniające się zjawiska życia społecznego i gospodarczego, nie tylko na wykonywaniu prawa, ale również na tworzeniu nowych wartości, a także na organizowaniu życia obywateli i ich aktywizowaniu”¹⁸. Dzięki zastosowaniu tego rodzaju rozwiązań urzeczywistniane są w praktyce zasady subsydiarności i przekonywania, a także dochodzi do „zmniejszenia stopnia władczości aktywności administracyjnej”¹⁹. Takie działania mogą występować samodzielnie lub też „mogą być podejmowane jako forma działania stosowana obok innych form w celu pogłębienia oddziaływania administracyjnego”²⁰. Charakterystyką tej grupy działań jest to, że nie wywołują one bezpośrednich skutków prawnych²¹. W literaturze podnosi się, że „pomimo ich niewładczego charakteru powinny posiadać wyraźną podstawę prawną w przepisach prawa materialnego”²². Trafnie jednak ocenia I. Lipowicz, że opisywana grupa działań może być „podejmowana jako forma samodzielna, gdy przepisy prawa wskazują administracji zadania czy cele bez wskazania środków działania służących ich realizacji”²³. W pełni uzasadnione jest również stanowisko, iż działania społeczno-organizatorskie muszą być poddane kryteriom oceny pod kątem zgodności z ogólnymi zasadami administracji publicznej²⁴.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 418.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 136.

²¹ M. Błazewski, *Działalność społeczno-organizatorska*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 323.

²² *Ibidem*, s. 324; A. Błaś, *Działania faktyczne administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Błaś, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 311.

²³ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, RPEiS 2016, z. 4, s. 48.

²⁴ A. Błaś, *op. cit.*, s. 311.

Działania społeczno-organizatorskie mogą mieć charakter zewnętrzny i są wtedy ukierunkowane na pobudzenia aktywności podmiotów, które znajdują się poza strukturą administracji publicznej²⁵. Celem działalności społeczno-organizatorskiej „jest wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego otoczenia administracji publicznej, tak aby zwiększyć sprawność wykonywania zadań publicznych”²⁶.

W literaturze podkreśla się, że rola tego rodzaju działalności rośnie w sytuacjach nadzwyczajnych²⁷. Taka zaistniała po 24 lutego 2022 r., tj. po inwazji Rosji na niepodległą Ukrainę. Warto podkreślić, że szereg działań administracji publicznej został sprowokowany przez budzące się społeczeństwo obywatelskie, które nie chciało biernie przyglądać się całej sytuacji. Uaktywniła się w tym samym czasie rola organizacji pozarządowych, które dotychczas działały na rzecz migrantów, m.in. Polskiej Akcji Humanitarnej, Caritasu, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, czy Migrant Info Point w Poznaniu. Pojawiły się również nowe inicjatywy, takie jak wspólny adwokacko-studencki punkt pomocy prawnej funkcjonujący na terenie Międzynarodowych Targów Poznańskich. Warto zaznaczyć, że wspomniana inicjatywa nie byłaby możliwa bez wsparcia i współpracy uczelni, samorządu zawodowego, jak i samej administracji publicznej. Inicjatywy były i są nadal podejmowane również przez wszystkie wspólnoty lokalne. Wśród przykładowych działań można wymienić: zbiórki potrzebnych artykułów, zbiórki pieniężne, rozdawanie jedzenia, kursy języka polskiego, festyny i koncerty, tworzenie bazy mieszkań, pomoc w poszukiwaniu pracy, organizację letniego wypoczynku, organizowanie partnerstwa z przedsiębiorcami, wyposażenie mieszkań, wspólne modlitwy, punkty pomocy psychologicznej, zajęcia dla grup wiekowych, kawiarenki, targi pracy, świetlice specjalistyczne wycieczki rowerowe czy organizację punktów przyjęć wysiedleńców²⁸. Poszczególne aktywności były organizowane bezpośrednio przez jednostki samorządu terytorialnego lub też we współpracy z mieszkańcami. Można ocenić, że okres ten był kolejnym zrywem solidarnościowym i realizacją w praktyce zasady solidarności społecznej²⁹.

²⁵ M. Błażewski, *op. cit.*, s. 324.

²⁶ *Ibidem*, s. 323.

²⁷ *Ibidem*, s. 325.

²⁸ M. Hermanowski *et al.*, *Pomoc społeczna w obliczu kryzysu uchodźczego. Raport z badań*, Poznań 2022.

²⁹ Szerzej na temat zasady solidarności R. Mędrzycki, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego. Stan prawny na 15 września 2021 r.*, Warszawa 2021.

Podsumowanie

Procesy migracyjne stanowią i będą stanowiły wyzwanie nie tylko dla administracji publicznej, ale i dla społeczeństwa. Zmiany klimatyczne i konflikty zbrojne mogą sprawić, że proces ten będzie przybierał na sile. Warto w tym miejscu podkreślić wniosek, który został już kilkukrotnie wypowiedziany – bez udziału wspólnot samorządowych, organizacji pozarządowych i społeczeństwa w procesie integracji cudzoziemców działania podejmowane tylko przez administrację rządową nie będą wystarczająco skuteczne. Aktywność społeczeństwa oraz samorządów, zarówno terytorialnych, jak i specjalnych, pokazała, że drzemie w nich ogromny potencjał. Pilnie należy zająć się systemowym włączeniem przede wszystkim wspólnot samorządowych w proces integracji cudzoziemców objętych ochroną na terytorium Polski, jak również przybywających w innych celach niż znalezienie ochrony przed prześladowaniami lub wojną. Będzie tym samym rosła rola działań o charakterze społeczno-organizatorskim. Brak działań j.s.t. w przedmiocie integracji cudzoziemców i wsparcia procesów udzielania ochrony międzynarodowej spowoduje, co pokazują doświadczenia wielu państw, wiele negatywnych skutków społecznych. Wnioski z funkcjonowania specustawy dają asumpt do wprowadzenia zmian w podejściu do wszystkich cudzoziemców. Doświadczenia z okresu wojny pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że jednostki samorządowe, a także mieszkańcy nie pozostali bierni – są gotowi do przejęcia odpowiedzialności za sprawy z zakresu polityki imigracyjnej. Wyzwaniem jest zatem określenie w przepisach prawnych nowej roli samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących cudzoziemców, który będzie mógł wykorzystać całą paletę form działań, zarówno prawnych, jak i faktycznych, w tym działań społeczno-organizatorskich.

Umowy gmin z przedsiębiorstwami energetycznymi zawierane w celu realizacji planu zaopatrzenia gminy w energię i ciepło

Wstęp

W swojej działalności naukowej Profesor Jerzy Korczak porusza wiele zasadniczych oraz przyszłościowych problemów związanych z administracją publiczną oraz prawem administracyjnym. Szczególnie ujmujące jest w tym, iż w swoich dociekaniach odważnie patrzy w przyszłość, ukazując nowe oblicza oraz możliwości rozumienia i wykorzystania dotychczas tradycyjnie pojmowanych instytucji praw administracji. Jednymi z pól takich rozważań są formy działania administracji publicznej, w tym zwłaszcza w zakresie realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową, oraz bardzo ważny współcześnie problem bezpieczeństwa energetycznego oraz wykorzystywania nowych źródeł energii. Świadczą o tym publikacje Pana Profesora, takie jak m.in.: *Zadania samorządu lokalnego i regionalnego w zakresie rozwoju energetyki prosumencie: wnioski de lege ferenda*¹, *Smart Integration*², *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*³, *Prywatyzacja zadań gminy*⁴.

Ciekawym i wartym analizy zagadnieniem, które łączy te sfery, są szczególne umowy, jakie gminy mogą zawierać z przedsiębiorstwami energetyczny-

* Dr Aleksandra Puczko, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: [0000-0002-9929-0196](https://orcid.org/0000-0002-9929-0196).

¹ J. Korczak, *Zadania samorządu lokalnego i regionalnego w zakresie rozwoju energetyki prosumenckiej: wnioski de lege ferenda*, [w:] J. Korczak (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, Wrocław 2021, s. 56-69.

² J. Korczak, *Smart integration*, WRLAE 2019, nr 9 (2), s. 53-70.

³ J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów-Sandomierz 2017, s. 17-34.

⁴ J. Korczak, *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 115-128.

mi w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w energię i ciepło. Enigmatycznie uregulowane m.in. w art. 20 pr. energ. są one formą realizacji przez gminy zadań w zakresie zaopatrzenia w energię, ale jednocześnie z uwagi na ich wyjątkowość stanowią kolejny argument w dyskusji przemawiający za potrzebą wyodrębnienia w polskim prawie umowy administracyjnej.

Z tego też względu niniejszy artykuł ukierunkowany jest na wyjaśnienie w istocie administracyjnoprawnego charakteru realizacji planu zaopatrzenia gminy w energię i ciepło przez umowy zawierane przez gminę i przedsiębiorstwa energetyczne. Z tego powodu zarówno zostanie wyjaśnione, czy umowy te służą realizacji zadań publicznych, jak i wskazane zostaną ich cechy świadczące o administracyjnoprawnym charakterze.

1. Umowy zawierane przez gminę z przedsiębiorstwami energetycznymi jako forma realizacji zadania publicznego

Wśród wielu zadań własnych powierzonych do wykonania gminom znajdują się również te związane z zaopatrzeniem wspólnoty w energię elektryczną oraz ciepło. Wynika to wprost z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., którym powierzono każdej gminie do wykonania zadanie własne użyteczności publicznej, w postaci „zaopatrzenia wspólnoty lokalnej w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz”. Mimo pozornie prostego sformułowania tego zadania budzi ono szereg kontrowersji.

Przed wszystkim nie do końca akceptowany był początkowo jego obowiązkowy charakter. W szczególności w orzecznictwie kwestionowano taki status tego zadania⁵, choć o obligatoryjności zdaje się bezspornie świadczyć treść pr. energ.⁶ Artykuł 18 ust. 1 pr. energ., czyli *lex specialis* wobec obowiązku opisanego w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., jednoznacznie kwalifikuje obowiązek gmin w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz gaz do kategorii obowiązkowych zadań własnych gminy w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g. Oznacza to, że żadna gmina nie może uchylić się od wypełniania tego zadania, a w razie braku jego realizacji mieszkańcom gmin przysługują wobec gmin stosowne roszczenia⁷. Zgodnie z tym przepisem pr. energ. obowiązek ten jest przez gminy

⁵ Wyrok SN z dnia 7 lutego 2002 r., ICKN 1002/99, LEX nr 53157; wyrok SN z dnia 7 lutego 2002 r., I CKN 1002/99, Legalis.

⁶ J. Dubiński, *Zadania własne gminy w zakresie planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe*, ST 2012, nr 7-8, s. 138.

⁷ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 12-13.

realizowany przez: 1) planowanie i organizację zaopatrzenia w nośniki energii na obszarze gminy; 2) planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy; 3) finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy oraz 4) planowanie i organizację działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

Literalne brzmienie omawianego artykułu prowadzi do kolejnej wątpliwości, która wynika z wykluczenia z jego zakresu zapewnienia wspólnocie przez gminę dostępu do energii i ciepła. Jest to skutkiem przyjęcia, że istota zadań ciążących na gminie w zakresie zaopatrzenia wspólnoty w energię elektryczną, ciepło oraz paliwa gazowe sprowadza się do planowania, organizacji i finansowania⁸. Powoduje to, że za ustawowy obowiązek gminy nie sposób uznać dostarczania jej wspólnocie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych⁹. Jest to jednak bardzo skrajne podejście, z którym nie sposób się jednoznacznie zgodzić.

Bardziej przekonujące wydaje się stanowisko zaproponowane przez NSA, zgodnie z którym: „[...] Ograniczenie zadań publicznych [gminy – przyp. A.P.] w kwestii zaopatrzenia w gaz jedynie do czynności planistycznych i organizacyjnych oznaczałoby, że *de facto* najistotniejszy z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społecznych aspekt zaopatrzenia, jakim jest co najmniej umożliwienie faktycznego uzyskania dostępu do energii, ciepła i gazu, pozostawiony byłby poza sferą zainteresowania władzy publicznej. [...] Stanowisko to skutkuje uznaniem, że zadanie publiczne, jakim jest zaopatrzenie w gaz, nie ogranicza się do obowiązkowych zadań gminy, a w zakresie wykraczającym poza te zadania może być realizowane przez inne podmioty, nie tracąc przez to swego waloru zadania publicznego”¹⁰. Można wobec tego uznać, że dopuszczalne jest uznanie, że w zakresie zadania obowiązkowego gmina ma wykonać swoje działania planistyczne, a w sferze już pozaobowiązkowej – zapewnić dostęp do dostaw energii elektrycznej i ciepła.

Charakter obowiązków gmin w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło uszczegóławia pr. energ., co umożliwia wyjaśnienie zarówno istoty samego zadania, jak i sposób jego realizacji. Przede wszystkim istotne jest tu wyjaśnienie samego pojęcia „gminy” w art. 3 pkt 14 pr. energ., który pod tym pojęciem nakazuje rozumieć zarówno gminy jako j.s.t., jak i związki i porozumienia międzygminne w zakresie uregulowanym u.s.g. Będą to wobec tego

⁸ Wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r., I GSK 908/21, Legalis.

⁹ Wyrok SN z dnia 7 lutego 2002 r., I CKN 1002/99, LEX nr 53157.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., I OSK 3679/18, Legalis.

zarówno „gminy” w ujęciu strukturalnym, jak gmina czy związek międzygminny, oraz funkcjonalnym, tj. porozumienia międzygminne.

Następnie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. w zw. z art. 3 pkt 8 pr. energ., tak rozumiana gmina jest zobowiązana wykonać zadanie publiczne polegające na zapewnieniu „zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe”, którego realizacja ma miejsce przez „procesy związane z dostarczaniem ciepła, energii elektrycznej, paliw gazowych do odbiorców”. Rozumieć przez nie należy zgodnie z art. 3 pkt 13 pr. energ. procesy, których końcowym etapem jest otrzymanie lub pobranie paliwa bądź energii na podstawie stosownej umowy z przedsiębiorstwem energetycznym przez odbiorcę końcowego. Zdefiniowanie zaopatrzenia jako procesów oznacza wobec tego wszystkie zjawiska, których wystąpienie jest niezbędne, aby ciepło, energia lub gaz mogły być dostarczone do odbiorców. Jest to pojęcie wykraczające poza definicje procesów energetycznych z art. 3 pkt 7 pr. energ.¹¹ Nie oznacza to jednak odpowiedzialności gmin za dostawy energii elektrycznej, które należy rozumieć jako odrębne od zaopatrzenia działania służące zapewnieniu odbiorcy nie tyle dostępu do źródeł energii i ciepła, co właśnie same te media. Jak wynika z art. 3 pkt 11f pr. energ., dostarczanie energii to: „dostawy energii elektrycznej realizowane bez wykorzystania sieci elektroenergetycznej lub realizowane z wykorzystaniem sieci elektroenergetycznej przedsiębiorstwa energetycznego wykonującego działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną, o którym mowa w pkt 11f”.

Wobec tego dostaw energii elektrycznej i ciepła gmina może dokonywać przez tworzenie lokalnych podmiotów gospodarczych, np. spółek lub zakładów komunalnych¹², czyli działań polegających na tworzeniu zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego będących przedsiębiorstwami energetycznymi. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwia gminie korzystanie z instrumentów prawnych pozwalających na kontrolowanie podmiotów zależnych¹³. Ich zaangażowanie w tej sprawie umożliwia art. 9 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym „w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne” – z uwzględnieniem treści pr. energ., które pozwala określić podmioty zobowiązane do jego realizacji, jak i treść tego zadania.

Realizacja zadania w postaci zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło możliwa jest natomiast przy pomocy innych podmiotów, z którymi na podsta-

¹¹ P. Orzech, M. Stefaniuk, [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne*, t. II, 2016, s. 158 i n.

¹² A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 89 i n.

¹³ M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne*, Warszawa 2012, komentarz do art. 18 pr. energ.

wie art. 9 ust. 1 u.s.g. gmina zawrze stosowne umowy. W ten sposób realizacja zadania polegającego na zaopatrzeniu wspólnoty w energię odbywa się przy pomocy istniejących już podmiotów prywatnych, dysponujących infrastrukturą umożliwiającą wytworzenie energii, jak również jej dostawę. Tego typu umowy stanowią formę harmonizacji współpracy i koordynacji działań gminy ze wszystkimi podmiotami lokalnego rynku paliw i energii. Razem z innymi formami współdziałania, jak m.in. zobowiązania przedsiębiorstw energetycznych do współpracy z gminami przy sporządzaniu projektu własnego planu rozwoju (art. 16 ust. 12 pkt. 2 pr. energ.) czy zobowiązania do współpracy z wójtem przy opracowywaniu projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19 ust. 4 pr. energ.), tworzą one w założeniu kompleksowy system realizacji zadania publicznego w zakresie energetyki, umożliwiając jej skuteczne dostarczenie odbiorcy.

Dzięki takiemu rozwiązaniu wykonanie zadania publicznego w postaci zaopatrzenia w energię powierza się podmiotowi znacznie lepiej do tego przygotowanemu niż sama gmina. Podmioty takie zazwyczaj posiadają bardzo dobre przygotowanie do wykonywania określonych zadań publicznych doświadczenie i rozeznanie w zakresie tych zadań i związanych z nimi potrzeb oraz środki, w tym osobowe, rzeczowe i finansowe znacznie przekraczające te dostępne dla podmiotów administrujących¹⁴. Współpraca zwłaszcza z przedsiębiorstwami energetycznymi wpływać przede wszystkim może na rozwój gospodarczy gminy, umożliwiając też koordynację rozwoju gminnej infrastruktury technicznej¹⁵. Dlatego istotne jest wyjaśnienie jej natury prawnej.

2. Charakter administracyjnoprawny umów zawieranych przez gminy z przedsiębiorstwami energetycznymi na podstawie art. 20 ust. 5 pr. energ.

Ustawodawca nie reguluje w ustawie wprost charakteru prawnego umowy zawieranej przez gminę z przedsiębiorstwem energetycznym w celu realizacji planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Z uwagi na brak uregulowania w polskim prawie modelu umowy administracyjnej oraz wobec sposobu jej regulacji przyjmuje się, że przewidziana

¹⁴ B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bo-kun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 14.

¹⁵ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 156.

w art. 20 ust. 5 pr. energ. umowa jest cywilnoprawna i regulowana przepisami prawa cywilnego¹⁶. Powoduje to, że podobnie jak inne umowy, jest ona uznawana za prawną formę działania administracji o charakterze dwustronnym i niewładczym¹⁷, która służy do bezpośredniego wykonywania zadań publicznych¹⁸.

Nie ulega wątpliwości, że wybór umowy cywilnoprawnej jako formy prawnej służącej realizacji zadań publicznych służy demokratyzacji i zwiększaniu efektywności działania administracji. Przy jej pomocy dochodzi do współistnienia i współdziałania podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych oraz współudziału tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych, bez utraty ich publicznego charakteru¹⁹. Jak słusznie zauważa M. Stahl, proces demokratyzacji wykonywania zadań publicznych przybiera formę m.in.: przekazywania zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych lub dopuszczania ich do realizowania tych zadań, prywatyzacji związanej z przekazywaniem zadań i funkcji publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych czy podejmowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych²⁰. Prowadzi to w konsekwencji do decentralizacji administracji i publicznej i maksymalnego zbliżenia administracji do obywatela, zgodnie z zasadą subsydiarności²¹. W omawianym przypadku, na skutek zawarcia umowy przez gminę z przedsiębiorcą energetycznym, staje się on podmiotem współdziałającym z nią w ramach realizacji zadania publicznego, a nie tylko wykonawcą orzeczenia administracyjnego, a samo zadanie jest realizowane skutecznie.

Nie ulega jednak wątpliwości, że szereg cech umowy regulowanej art. 20 ust. 5 pr. energ. powoduje, iż umowa ta nie może być uznana za typową umowę cywilnoprawną. Ingerencja prawa administracyjnego w swobodę zawierania tych umów oraz ich treść i tryb zawierania powodują głęboką modyfikację zasadniczych cech umownego stosunku cywilnoprawnego. Chociaż jako instytucja prawa cywilnego w sferze praw majątkowych i gospodarczych umowa zawierana między gminą a przedsiębiorcą energetycznym powinna dawać moż-

¹⁶ P. Orzech, M. Stefaniuk, [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *op. cit.*, s. 158 i n.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ B. Jaworska-Dębska, *op. cit.*, s. 17.

¹⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 186.

²⁰ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 100.

²¹ M. Romaniak, *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2, s. 9; a także P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, PiP 2002, nr 2, s. 51.

liwość swobodniejszego kształtowania praw i obowiązków²², to w istocie jest ona instrumentem wpływu na rynek energetyczny oraz ogranicza możliwość kształtowania tego stosunku zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo.

Przedewszystkim wybór tej formy działania jest ściśle regulowany prawem i możliwy do zastosowania wyłącznie w określonych warunkach. Artykuł 9 u.s.g. wyraźnie wskazuje, że gminy mogą zawierać umowy z innymi podmiotami wyłącznie w celu wykonania zadań publicznych²³. Jest to generalne ograniczenie możliwości wykorzystania tej formy prawnej, które jednoznacznie świadczy o modelowaniu stosunku kontraktowanego równolegle przez przepisy prawa prywatnego i publicznego. Chociaż przyjmuje się, że podstawą do zawierania umów w sferze zaspokajania potrzeb publicznych może być norma zadaniowa, niekoniecznie zaś kompetencyjna, to nadal nie oznacza to, że umowa może być wykorzystywana w każdej sytuacji²⁴. Potrzeba wtedy przepisu szczególnego, przewidującego kompetencję dla administracji publicznej do zawierania umów. Jest nim art. 20 ust. 5 pr. energ., który stanowi w istocie podstawę kompetencyjną dla gminy umożliwiającą zawarcie tej umowy²⁵. Jednocześnie ustawa ta wprowadza dodatkowe ograniczenia i warunki umożliwiające zawarcie umowy między gminą a przedsiębiorstwem energetycznym. Zgodnie z pr. energ. umowa ta: a) może dotyczyć wyłącznie realizacji planu zaopatrzenia uchwalonego przez radę gminy; b) zawierana może być wyłącznie przez gminy; c) kontrahentem gminy może być w tym zakresie wyłącznie podmiot posiadający status przedsiębiorstwa energetycznego.

Wynika z tego, że umowa przewidziana w art. 20 ust. 5 pr. energ. może być zawierana dopiero po uchwaleniu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Jest on uchwalany, gdy przedsiębiorstwa energetyczne nie zaspokajają potrzeb zaopatrzenia w energię lokalnej społeczności. Zawiera on konkretne propozycje rozwoju i modernizacji systemów zaopatrywania w nośniki energii z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji, określa zadania do realizacji, ich harmonogram, a także analizę kosztów i źródło ich finansowania²⁶.

²² P. Orzech, M. Stefaniuk, [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *op. cit.*

²³ M. Szewczyk, *Umowa jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 25.

²⁴ Por. A. Trela, *Powierzanie zadań z zakresu administracji komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015, z. 3, s. 243. D.R. 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 Langowi*, Warszawa 2009.

²⁵ B. Jaworska-Dębska, *op. cit.*, s. 18.

²⁶ J. Dubiński, *op. cit.*, s. 142.

Umowa zawierana jest w celu jego realizacji, w sytuacji kiedy gmina np. nie posiada odpowiednich jednostek organizacyjnych umożliwiających jego realizację. Tym samym też nie może modyfikować jego postanowień i jest instrumentem urzeczywistniania planu. W ten sposób podkreślana jest nierównorzędnność powstałego na skutek umowy stosunku, w którym to gmina pełni funkcję wiodącą. To ona zgodnie z art. 20 ust. 5 pr. energ. decyduje o zawarciu takiej umowy i to wydany przez nią akt decydować będzie o jej treści. Co więcej, przesłanki umożliwiające jej zawarcie wskazują też, że jest ona instrumentem wkroczenia gminy w wolny rynek²⁷ oraz wykorzystania w nim jej przewagi przez zdeterminowanie działania przedsiębiorcy prywatnego. Oznacza to, że przepisy prawa administracyjnego dają podstawę do wzmocnienia podmiotów publicznych w tych relacjach. Zapewniają im one uprawnienia o charakterze koordynacyjnym, nadzorującym i kontrolnym²⁸, przez co wręcz można mówić o dominacji podmiotów publicznych²⁹.

Wynika z tego również oczywiste ograniczenie wyboru kontrahenta. Przepisy wskazują, że zawsze będzie to gmina, która uchwaliła plan i jest obciążona zadaniem zaopatrzenia w energię i ciepło oraz przedsiębiorstwo energetyczne. Jak zostało wskazane wcześniej, gminę na gruncie pr. energ. rozumie się szeroko, zarówno w ujęciu strukturalnym, jak i funkcjonalnym. W tym jednak wypadku dochodzi do dalszych ograniczeń. Mianowicie nie każdy związek międzygminny będzie miał możliwość zawarcia takiej umowy. Obowiązek zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło nie ciąży bowiem na wszystkich związkach międzygminnych i nie może być interpretowany jako niezbędny element treści wszystkich porozumień międzygminnych, ale tylko tych, w ramach których uczestniczące w nich gminy przekazały zadania w tym zakresie na rzecz związku. Tak samo też obowiązek wykonywania tych zadań dotyczy również tych gmin, które w wyniku zawarcia porozumienia międzygminnego zobowiązały się do wykonywania takich zadań, przejmując je od gmin, które zadania przekazały. W przypadku zawarcia takiego porozumienia gmina, która przekazała zadanie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, nie ma prawnego obowiązku ich wykonywania. Podmiotem zobowiązanym do wykonania takiego zadania jest jednak nie porozumienie międzygminne będące gminą w świetle art. 3 pkt 14 pr. energ., ale inna gmina w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g.,

²⁷ *Ibidem*, s. 142.

²⁸ B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP*, [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007, s. 155; J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 28.

²⁹ *Ibidem*.

która w wyniku zawarcia porozumienia międzygminnego przyjęła do wykonania zadanie publiczne. Oznacza to, że możliwość zawarcia takiej umowy przez gminę ograniczana jest również statusem związku międzygminnego oraz ewentualnym porozumieniem międzygminnym.

Pr. energ. nie reguluje jednak kwestii szczegółowych takiej umowy. W takiej sytuacji treść umowy determinuje w istocie plan, o jakim mowa w art. 20 ust. 1 pr. energ. oraz prawo cywilne, w tym zwłaszcza Kodeks cywilny. Przyjmuje się, że umowy takie powinny zawierać co najmniej obowiązki przedsiębiorstwa energetycznego, sposób partycypacji gminy w działaniach przedsiębiorstwa energetycznego, zasady odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, zasady rozliczeń finansowych³⁰. Powinny one regulować też dalsze kwestie, których pr. energ. nie normuje, przez co dopuszcza się stosowanie do tych umów rozwiązań dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego³¹.

Co więcej, o mieszanym charakterze tych umów świadczy również kwestia odpowiedzialności za ich wykonanie. Chociaż zadanie wykonuje faktycznie kontrahent prywatny, to gmina ponosi z tego tytułu odpowiedzialność na gruncie prawa administracyjnego. Nie zmienia tego warunkowe uwolnienie się gminy od odpowiedzialności za wykonanie zadania i przeniesienia jej na przedsiębiorstwo energetyczne, które podjęło się wykonawstwa tego zadania. Jest to jednak wyłącznie odpowiedzialność wobec gminy będącej stroną umowy. Wobec wspólnoty samorządowej nadal za wykonanie zadania odpowiadać będzie gmina. W konsekwencji ani ta wspólnota, ani jej członkowie będący w istocie beneficjentami wykonywanego zadania, nie mają na gruncie umowy praw podmiotowych, interesów prawnych chroniących ich bezpieczeństwo energetyczne. Co najwyżej mogą mieć tylko interes faktyczny, aby podmiot prywatny te zadania wykonał, ale odnosić go mogą wyłącznie do podmiotów publicznych, które w tym zakresie odpowiadają gwarancyjnie³².

Ze wskazanymi wątpliwościami koreluje też administracyjnoprawny charakter kontroli zawierania i wykonywania takich umów, świadczący co najmniej o hybrydowości przyjętych rozwiązań. Chociaż zasady jawności, rzetelności, kierowania się interesem publicznym i dobrem wspólnym istotne w stosunkach umownych nie są często wymienione w ustawach, to wskazane w Konstytucji RP zasady wiążą administrację również w stosunkach kontraktowych,

³⁰ M. Czarnecka, T. Ogłódek, *op. cit.*, s. 488.

³¹ *Ibidem*.

³² Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, s. 268; a także: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 95 i n.

umożliwiając wielopłaszczyznową kontrolę wykorzystania tej formy działania. W konsekwencji prowadzi to do powstania skomplikowanego modelu kontroli, jak też konieczności przeprowadzania działań kontrolnych w oparciu o wiele aktów prawnych, które nie regulują jej w sposób jednolity³³. Umowy z art. 20 ust. 5 pr. energ. podlegają równocześnie kontroli skarbowej, RIO, NIK, a także sądów powszechnych i administracyjnych oraz KIO. Uznanie wobec tego wyłącznie cywilnego charakteru tych umów oraz pozostawienie ich przez to wyłącznie kontroli sądów powszechnych budzi poważne wątpliwości. Wynikające w szczególności z przejętej przez podmioty zewnętrzne świadczące usługi za administrację przeważającej części ryzyka ekonomicznego wynikającego z takiego stosunku. Wydaje się, że chociażby z tego powodu uznać należy, że objęcie tych umów regulacją administracyjnoprawną ma miejsce również w celu zapewnienia ochrony przedsiębiorstwu energetycznemu.

Zakończenie

Przeprowadzone rozważania pozwalają zauważyć, że umowy zawierane przez gminę z przedsiębiorstwem energetycznym w celu realizacji planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy lub jej części nie mogą być jednoznacznie kwalifikowane jako umowy cywilnoprawne. Równoległe poddanie ich regulacji administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej powoduje, że charakteryzują je również cechy właściwe dla stosunków administracyjnoprawnych. Opisany cel tych umów, ograniczenia podmiotowe oraz przedmiotowe, jak również rodzaje odpowiedzialności za ich wykonanie powodują, że nie sposób jednoznacznie uznać ich za umowy cywilnoprawne. O ich wyróżnieniu powinna decydować nie terminologia prawna stosowana do stosunków umownych, ale ich praktyczne następstwa³⁴.

Wobec tego są one kolejnym przykładem na możliwe istnienie w polskim prawie umów publicznoprawnych, mimo braku wyraźnego wyróżnienia ich w prawie stanowionym. W konsekwencji stanowcze ujmowanie ich jedynie w ramy umów cywilnoprawnych zubaża ich naturę prawną, prowadząc do negatywnych konsekwencji w sferze odpowiedzialności za ich wykonanie zarówno dla przedsiębiorstw energetycznych, jak i wspólnot samorządowych.

³³ D.R. Kijowski, *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

³⁴ J. Boć, *O umowie administracyjnej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *op. cit.*, s. 39.

Objaśnienia prawne jako prawna forma działania administracji publicznej

Wprowadzenie

Z wielką radością przyjąłem zaproszenie do publikacji w niniejszej Księdze Jubileuszowej Profesora Jerzego Korczaka. Znając i podziwiając nieślabnący zapał Jubilata w aktywnym analizowaniu i komentowaniu nowych regulacji prawnych, postanowiłem przedstawić swój punkt widzenia na instytucję objaśnień prawnych, wprowadzoną do krajowego porządku prawnego ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (art. 33 pr. przeds.). Projektodawca przewidywał, że przedmiotem nowej instytucji prawnej będą „wyjaśnienia przepisów, regulujących wykonywanie działalności gospodarczej, dotyczące praktycznego ich stosowania”¹. Tak rozumiane objaśnienia prawne miały być wydawane – z urzędu lub na wniosek RMiŚP – przez właściwych ministrów oraz organy upoważnione ustawowo do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych (np. przez Prezesa UOKiK), w zakresie swojej właściwości. Ich podstawowym celem miało być zapewnienie jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej. Treść objaśnień prawnych miała uwzględniać w szczególności orzecznictwo sądów i trybunałów: TK i TSUE. Przewidziano obowiązek zamieszczania objaśnień prawnych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego właściwego ministra lub na stronie innego organu uprawnionego do wydawania objaśnień prawnych. Zgodnie z założeniem projektu podmioty uprawnione do wydawania objaśnień prawnych będą mogły z urzędu lub na wniosek RMiŚP zmienić wydane objaśnienia, jeżeli stwierdzą ich nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów i trybunałów. Projektodawca założył też, że objaśnienia prawne nie będą wiążące dla przedsiębiorcy, jednakże przedsiębiorca nie

* Dr hab. Robert Suwaj, prof. Politechniki Warszawskiej, Wydział Administracji i Nauk Społecznych; ORCID: 0000-0003-1372-9039.

¹ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, dostępne na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9E761CF9B6B03CBCC12581E10059DD88/%24File/2051.pdf> [dostęp 13.09.2023].

będzie mógł być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do treści objaśnień prawnych, ani daninami w wysokości wyższej niż wynikające z objaśnień prawnych (art. 33 ust. 1 i 2 w zw. z art. 35 ust. 3 pr. przeds.). Objaśnienia prawne miały się przyczynić do zwiększenia jednolitości praktyki stosowania przepisów prawa przez organy administracji publicznej, a tym samym wpływać na pewność i stabilność prawa.

1. Cel wydawania objaśnień prawnych

Założenie normatywne, przewidziane w art. 33 ust.1 pr. przeds., kształtuje „objaśnienia prawne” jako instrument pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie jednolitości stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej. Konstrukcja ta stanowi więc o wyznaczeniu przez ustawodawcę kluczowego celu, jaki został tu postawiony przed organami stosującymi prawo, a jakim jest zapewnienie jednolitego sposobu stosowania prawa. Pamiętać należy, że celem procesu stosowania prawa jest konkretyzacja abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych, w odniesieniu do określonego stanu faktycznego i ustalenie wiążących konsekwencji prawnych istnienia tego stanu. Jak wskazuje J. Wróblewski, stosowanie prawa jest procesem, w którym w zasadzie zawsze występują elementy wartościowania². Podmiot stosujący prawo jest obowiązany, jeszcze przed wydaniem decyzji, do przeprowadzenia szeregu rozumowań, poczynając od ustalenia stanu faktycznego danej sprawy, poprzez rozumowania walidacyjne i derywacyjne, i subsumcję, aż po ustalenie konsekwencji prawnych zastosowania adekwatnego przepisu. W ramach powyższych rozumowań będzie dokonywał szeregu ocen, których podstawą mogą być zarówno obowiązujące normy prawne, jak i inne źródła, z których może on mniej lub bardziej świadomie korzystać. W związku z tym – parafrazując pogląd J. Wróblewskiego – można przyjąć, że w procesie stosowania prawa występuje szereg ocen, a stosowanie prawa realizuje rozmaite wartości³. Pytanie, jakie należy sobie postawić w tym miejscu, brzmi: czy organy administracji publicznej są w stanie – na każdym z etapów stosowania prawa – realizować wspólne wartości, poprzez dokonywanie ocen i rozumowań, które dają szansę na doprowadzenie do jednolitych wniosków?

² J. Wróblewski, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 18.

³ *Ibidem*, s. 42.

2. Niejednoznaczny system wartości, wyłączający możliwość osiągnięcia jednolitości

Sama ustawa Prawo przedsiębiorców zawiera katalog podstawowych zasad wyrażających kluczowe dla administracji publicznej wartości, mających zasadnicze znaczenie również na etapie stosowania prawa. W konsekwencji oznacza to, że znajdują one swoje szczególne miejsce również w procesie tworzenia objaśnień prawnych, bowiem stanowią one katalog podstawowych wartości, w oparciu o które powinny kształtować się relacje organów administracyjnych z przedsiębiorcami. Zasady te uregulowane zostały w art. 8-15 pr. przeds., zaś na straży ich gwarancji przestrzegania ustawodawca postanowił umiejscowić szczególnie organ ochrony prawnej, jakim jest RMIŚP.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na normatywne uregulowanie jednego z kluczowych standardów zasady praworządności, jakim jest założenie, zgodnie z którym: „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Ten swoisty postulat, wyrażony w art. 8 pr. przeds. przewiduje wprost, że „przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa”. Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu pr. przeds., „zasada ta jest inherentną cechą każdego wolnościowego oraz demokratycznego porządku prawnego i w sensie teoretycznoprawnym jest też znana jako koncepcja tzw. ogólnej normy wyłączającej, zakładającej, że każde zachowanie, które nie jest przez prawo zakazane lub nakazane, jest prawnie indyferentne, a tym samym jest prawnie dozwolone i jednostka może je swobodnie urzeczywistniać”⁴. Jest to uszczegółowienie wyrażonej w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP zasady ochrony praw i wolności, zgodnie z którą – obok nakazu szacunku dla praw i wolności – nie wolno też „nikogo zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie zakazuje”.

Założenie zasady z art. 8 pr. przeds. – pomimo skierowania przepisu wprost do przedsiębiorcy – odnosi się w znacznej mierze także do takiego działania ustawodawcy, który wprowadzając określone zakazy bądź ograniczenia, powinien czynić to w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, tak co do istoty oraz treści samego zakazu, jak i – w szczególności – co do jego granic. Nie ma chyba nic bardziej godzącego w realny wymiar zasady zaufania do działań organów władzy publicznej niż taka konstrukcja prawna, która wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności, czyni to w sposób uniemożliwiający tak przedsiębiorcy, jak i organowi stosującemu prawo, wyinterpretowanie

⁴ Uzasadnienie dostępne jest na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2051> [dostęp 25.03.2024].

precyzyjnie określonego zakresu i treści takiego ograniczenia. W praktyce stosowania prawa taka sytuacja wymaga dokonania poszerzonej wykładni przepisów, w każdym odrębnym przypadku. Wykładnia ta powinna we wskazanych okolicznościach prowadzić do przyjęcia założenia, że gdyby ustawodawca chciał ograniczyć jakiś rodzaj bądź formę aktywności przedsiębiorcy, to uczyniłby to w sposób jasny, precyzyjny i niedający wątpliwości co do potrzeb jego wprowadzenia oraz kształtu realizowanego celu, którym jest najczęściej – różnie określana – potrzeba ochrony ważnego interesu publicznego.

W praktyce stosowania prawa jest bowiem rzeczą oczywistą, że – prawidłowo realizując zasadę praworządności – ewentualny brak precyzji w ustaleniu zakresu wprowadzonego ograniczenia należy zawsze wyklądać zawężająco, co jest oczywistą konsekwencją zasady *in dubio pro libertate*. Chodzi więc o to, by zarówno tworząc, jak i następnie stosując prawo, ograniczyć potencjalne ryzyko obciążenia przedsiębiorcy negatywnymi skutkami niejasności przepisów. W założeniu projektodawcy miało to dotyczyć sytuacji, w których „konstrukcja przepisu prawnego nastrocza trudności w ustaleniu jego znaczenia, czyli skutkuje powstaniem wątpliwości interpretacyjnych”. W takich okolicznościach organ powinien przyjąć i zastosować wykładnię korzystną dla przedsiębiorcy. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku, w szczególności o charakterze daniny publicznej, organ administracji zobowiązany jest przyjąć taką wykładnię, która jest korzystna dla strony. W tego rodzaju postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności podmiotów prawa. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów”⁵.

Zgodnie jednak z założeniem wynikającym z treści art. 11 pr. przeds., to nie zasada *in dubio pro libertate* znajdzie swe zastosowanie w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia (np. cofnięcie koncesji udzielonej przedsiębiorcy). Jak wynika bowiem z treści art. 11 ust. 2 pr. przeds., zasady tej nie stosuje się wtedy, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.

W tym miejscu pojawia się następujące pytanie: czy w świetle Konstytucji RP możliwe jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź cofnięcie mu przyznanego wcześniej uprawnienia z innych powodów niż konieczność ochro-

⁵ Por. uzasadnienie wyroku WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2018 r., II SA/Gd 287/18, LEX nr 2513787.

ny ważnego interesu publicznego? Otóż w mojej ocenie jest to niedopuszczalne z kilku powodów, które ustawodawca wskazuje w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po pierwsze, z uwagi na to, że każdy obszar wolności, w tym wolność działalności gospodarczej, podlega ochronie prawnej, zaś każdy jest obowiązany szanować tę wolność. Obowiązek ten dotyczy również organów stosujących prawo.

Po drugie, wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Dotyczy to również ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które – zgodnie z art. 22 Konstytucji RP – jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy oraz tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Po trzecie wreszcie, ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane 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.

Z tego wyliczenia wyraźnie wynika, że aby ustawodawca mógł – zgodnie z konstytucją – wprowadzić ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności gwarantowanych konstytucją, muszą być spełnione wszystkie trzy wskazane założenia. W innym przypadku może się okazać, że ograniczenia takie należy uznać za niezgodne z konstytucją. Skoro więc ograniczenia ustawowe, wprowadzające nakazy bądź zakazy wobec przedsiębiorców, muszą spełniać wymogi:

- 1) ważnego interesu publicznego,
- 2) mieścić się w granicach istotnych interesów państwa,
- 3) a w szczególności realizować jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny.

Wynika z tego, że zasada wprowadzona do art. 11 pr. przeds. jest więc – co do istoty – zasadą ochrony ważnego interesu publicznego. Oznacza ona bowiem tyle, że **w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, organ administracji publicznej obowiązany jest rozstrzygać te wątpliwości na rzecz ochrony ważnego interesu publicznego, o ile mieści się on w granicach istotnych interesów państwa, a w szczególności realizuje jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny.**

Konkludując tę część wywodu, należy podkreślić, że skoro właśnie ograniczeń tego typu jest zdecydowana większość, to właśnie tak kształtuje się zasada wynikająca z art. 11 pr. przeds. Dopiero wykazanie, że wprowadzony obowiązek nie spełnia wymienionych przesłanek, daje organowi stosującemu prawo moż-

liwość zastosowania zasady *in dubio pro libertate* oraz zastosowania wykładni w taki sposób, by wątpliwości co do treści prawa rozstrzygać na korzyść strony.

Wskazana niejednoznaczność w systemie wartości wyrażonych przez zasady uregulowane w Prawie przedsiębiorców prowadzi do konkluzji, że – nawet stosując w dobrej wierze – katalog zasad uregulowanych w art. 8-15 pr. przeds. w procesie tworzenia objaśnień prawnych, można stworzyć konstrukcję godzącą w istotę bezpieczeństwa prawnego przedsiębiorcy, kosztem uzasadnionej ochrony ważnego interesu publicznego. Skonstruowany katalog podstawowych wartości, w oparciu o które powinny kształtować się relacje organów administracyjnych z przedsiębiorcami, został bowiem stworzony w sposób, w którym poszczególne zasady zawierają konkurujące ze sobą wartości, co nie zawsze wynika wprost z ich układu, kształtu i treści.

Podsumowanie

We współczesnej rzeczywistości normatywnej dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej, regulujących podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej, może polegać więc nie na tworzeniu – przez ustawodawcę – reguł prawnych w sposób jasny, czytelny i zrozumiały dla przedsiębiorcy. Nie wystarcza już też sądowa kontrola tych przepisów, która powinna być sprawowana przez sądy administracyjne według kryterium legalności. Ustawodawca uznał, że realizację tego skądinąd trudnego zadania należy zlecić organom administracji publicznej, które zobowiązane są do stosowania tych przepisów ustawowych w praktyce. Sama ta konstrukcja już wzbudza wątpliwości co do tego, by wykładnią regulacji ustawowych zajmować się miały organy władzy wykonawczej. I to z kilku istotnych powodów.

Po pierwsze dlatego, że jest to zły kierunek, by pod pozorem „poprawiania bezpieczeństwa prawnego” wprowadzać konstrukcję zakładającą systemowo, że regulacje ustawowe wymagają wyjaśniania w formie powszechnego sposobu rozumienia ich przez organ władzy wykonawczej. W mojej ocenie jest to niedopuszczalna ingerencja w bezzasadne ograniczanie stosowania zasady praworządności, która nakazuje nam przyjmować założenia o racjonalnym i świadomym ustawodawcy, który wyraża swoje stanowisko tekstem norm prawnych.

Po drugie, uważam, że – patrząc obiektywnie – ministrowie i inne organy centralne oraz naczelne nie mają żadnego tytułu do tego, by objaśniać przedsiębiorcom to, co chciał powiedzieć ustawodawca, wyrażając się tekstem ustawy. Działanie takie wydaje się ewidentnie wkraczać w sferę prawnych kompetencji ustawodawcy i naruszać trójpodział władz.

Po trzecie, ministrowie oraz organy upoważnione do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych poprzez publikację objaśnień prawnych stają się stroną we własnej sprawie, nawiązując do modelu stosowania wewnętrznych wytycznych w czasach szczęśliwie minionych.

Po czwarte, żadnej kompetencji, realnie zmierzającej do ochrony interesów przedsiębiorców, w postaci choćby prawa wniesienia skargi do TK i TSUE, nie posiada RMIŚP. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców – z założenia – „stoi on na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów przedsiębiorców”. Brak realnie działających w tym zakresie instrumentów zdaje się potwierdzać pozorny charakter tej konstrukcji „stania na straży praw przedsiębiorców”.

Po piąte wreszcie, brak przewidzianej normatywnie drogi sądowej w celu weryfikacji objaśnień prawnych przy całym katalogu wątpliwości konstytucyjnych i systemowych świadczyć może wyłącznie o tym, że objaśnienia prawne są w istocie instytucją pozorną w kontekście ochrony praw przedsiębiorców.

Konkludując, należy wskazać, że nie ma żadnych racjonalnych powodów uzasadniających przyjęcie założenia o tym, że objaśnienia prawne będą wydawane na korzyść przedsiębiorców i w ich interesie. Nie ma też żadnych powodów, by przyjąć, że na straży praw przedsiębiorców stać będzie RMIŚP, bowiem nie posiada on żadnych kompetencji nie tylko do oceny, ale także do zainicjowania realnej drogi ochrony sądowej wobec objaśnień prawnych, które by w sposób rażący godziły w standardy ochrony praw i wolności, w tym praw przedsiębiorców.

Jest natomiast szereg argumentów co do tego, by przyjąć, że konstrukcja objaśnień prawnych została wprowadzona wyłącznie w interesie organów administracji publicznej, których zadaniem jest stosowanie obowiązujących przepisów prawa zgodnie z konstytucyjnym systemem regulacji oraz przy realizacji standardów zasady demokratycznego państwa prawnego. Dzięki konstrukcji objaśnień prawnych mogą one – w zasadzie dowolnie oraz bez jakiegokolwiek kontroli uprzedniej, jak i następczej – kształtować wymiar rzeczywistych ograniczeń praw i wolności przedsiębiorców.

Nie dość więc, że jest to konstrukcja szkodliwa, to wskutek wyłączenia z udziału w ich konstruowaniu przedstawicieli przedsiębiorców, a także braku sądowej kontroli należy przyjąć, że objaśnienia prawne stanowią współczesną

formę wytycznych, czyli działań o charakterze zakładowych aktów wewnętrznych administracji publicznej. Są to jednostronne działania organów, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków w sferze kierownictwa w ramach stosunku podległości organizacyjnej. Jako takie nie mogą prowadzić bezpośrednio do przekształcenia, nawiązania lub rozwiązania tego stosunku wobec podmiotów zewnętrznych. Nie mogą więc przesądzać w żadnej mierze o sytuacji przedsiębiorców, bowiem są – wobec nich – prawnie relewantne. Pozostaje mieć jedynie nadzieję, że będą one podlegały szczególnie wnikliwej kontroli sądów administracyjnych w każdym przypadku, gdy organy administracyjne będą się na takie objaśnienia powoływać. Nie ma bowiem wątpliwości, że nie mogą one stanowić podstawy prawnej działania jakiegokolwiek organu administracji publicznej.

Akty kierowania i relacje kierownictwa w administracji publicznej w świetle koncepcji Profesora Jerzego Korczaka

Wprowadzenie

Problematyka aktów kierowania¹ stanowi jedną z ważniejszych perspektyw badawczych w twórczości Profesora J. Korczaka, wpisującą się w rozważania nad sferą wewnętrzną administracji państwowej². To właśnie tej tematyce została poświęcona rozprawa doktorska Profesora *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*³, obejmująca badania w zakresie wydawania tych aktów w latach 1982-1984, a także co najmniej kilka kolejnych publikacji⁴.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że rozważania nad tematyką aktów kierowania prowadzone były szczególnie we wspomnianej dysertacji. Zostały one poprzedzone analizą innych zagadnień powiązanych z tytułową tematyką. Profesor zwracał szczególną uwagę na problematykę pojęcia kierowania⁵,

* Dr Justyna Mielczarek-Mikołajów, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0001-8706-2930.

¹ Profesor nazywał akty kierowania również aktami kierownictwa wewnętrznego.

² Zob. np. J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ.PP 1970, z. 47; T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981; W. Hoff, *Wytoczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987; J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej*, Katowice 1991.

³ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Wrocław 1985 (niepublikowana praca doktorska).

⁴ J. Korczak, *Wokół pojęcia aktów kierowania*, AUWr No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 131-139; *idem*, *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, AUWr No 922, „Prawo” 1988, t. CLIII, s. 91-100; *idem*, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, AUWr No 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX, s. 85-128; *idem*, *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 243-257; *idem*, *O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej: na marginesie dyskusji naukowej krakowsko-wrocławskich spotkań administratywistycznych*, [w:] P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 229-250.

⁵ Pojęcie kierowania autor najczęściej definiował jako możliwość oddziaływania na funkcjonowanie i organizację organów administracyjnych w układzie nadrzędności i podporządkowania, obejmującym ogół zależności między tymi organami. J. Korczak, *Akty kierowania...*, „Prawo” 1991, s. 90.

funkcji i zasad czy środków kierowania⁶. Dla celów badawczych ustalił szeroką koncepcję pojęcia kierowania, przyjmując rozumienie tego terminu choćby za W. Dawidowiczem jako całość konsekwencji wynikających z organizacyjnej nadrzędności jednego podmiotu nad drugim⁷. Z kolei zasada kierowania została przez J. Korczaka wyjaśniona jako układ zależności i związanych z tym środków oddziaływania dla jej realizacji, czego konsekwencją było występowanie określonego układu zależności pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej, znajdującymi się na różnych szczeblach struktury administracyjnej, i tym samym sprawowanie kierownictwa przez jednostki usytuowane na wyższych szczeblach struktury wobec jednostek podporządkowanych⁸.

Analizy służące wypracowaniu tzw. pojęć-narzędzi⁹ były niezwykle pogłębione i nie sposób ich w tym miejscu wyczerpująco przedstawić, dlatego autorka skupi uwagę na prezentacji koncepcji aktów kierowania J. Korczaka, wyróżniając okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz ich współczesne ujęcie.

1. Akty kierowania w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Praktyka funkcjonowania administracji państwowej w zakresie kierowania jej działalnością była postrzegana jako zbiór środków oddziaływania stosowanych bez jakiegokolwiek procedury i hierarchii. Co ważne, otrzymywały one zróżnicowane formy, nazwy i treści, a niektóre z nich przybierały formę aktu prawnego¹⁰. Akty kierowania stosowano wobec podmiotów powiązanych szczególnym stosunkiem zależności, otwierającym szerokie pole do ingerencji dyrektywnej organu kierowniczego, co nie oznaczało, że była ona dowolna i niczym nieograniczona. Pozwalało to na wyznaczenie podmiotowi podporządkowanemu określonego sposobu zachowania. Akty takie podejmowane były w ustalonej przez ustawę sferze przedmiotowej, w zakresie wskazanych spraw oraz aktów ustawowych regulujących te sprawy, przez określone w ustawie podmioty kierownicze w stosunku do konkretnych podmiotów kierowanych¹¹.

⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 3 i n.

⁷ *Ibidem*, s. 48.

⁸ *Ibidem*, s. 15-16.

⁹ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, Seria A, nr 27, „Prawo”, t. VII, s. 11-12.

¹⁰ J. Korczak, *W sprawie klasyfikacji aktów...*, s. 91.

¹¹ J. Korczak, *Akty kierowania...*, „Prawo” 1991, s. 108-109.

J. Korczak opracował normatywną koncepcję kierowania, badając relacje występujące pomiędzy organami administracji państwowej. Szczególną uwagę zwracał przy tym na przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. normujące system rad narodowych¹², wyodrębniając dwa układy realizacji funkcji kierowania¹³. Pierwszy z nich dotyczył relacji istniejących pomiędzy Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów oraz Szefem Urzędu Rady Ministrów w stosunku do wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego oraz relacji ministrów w odniesieniu do kierowników urzędów wojewódzkich. Drugi układ obejmował zależności pojawiające się wyłącznie pomiędzy organami o właściwości ogólnej a wydziałami ich urzędów pomagających im w realizacji ich zadań oraz między wojewodami a organami stopnia podstawowego¹⁴.

Jak wskazywał J. Korczak, do cech wspólnych aktów kierowania należy zaliczyć: możliwość normowania zachowań adresatów usytuowanych wewnątrz systemu organizacji państwowej lub innych instytucji państwowych, ich ogólne związanie przepisami prawnymi warunkującymi organizację i kompetencje organów państwowych oraz brak ustawowego obowiązku ogłaszania tych aktów. W dalszej części rozważań Autor opisywał trudności, jakie powstają przy klasyfikacji aktów kierowania, z uwagi na brak ich systematyki, obejmującej wszelkie postacie i formy instrumentów kierowania występujących w praktyce, ustalanych na podstawie jednolitych kryteriów umożliwiających ich systematyzację. W związku z tym dostrzegał on potrzebę zbudowania „wielowzględowej systematyki”, obejmującej wszelkie postacie i formy instrumentów kierowania¹⁵.

W swoich rozważaniach J. Korczak wyróżnił trzy rodzaje aktów kierowania. Pierwsza grupa dotyczyła aktów przybierających zewnętrzne cechy, typowe dla aktów normatywnych. Drugą, znacznie liczniejszą, tworzyły akty przyjmujące postać pism urzędowych, które jednocześnie nie posiadały cech zewnętrznych aktów normatywnych. Za trzecią formę kierowania zostały uznane pisma urzędowe nienoszące cech aktów normatywnych, identyfikowane wyłącznie przy pomocy oznaczeń techniki korespondencyjnej¹⁶. Poza tym praktyka wskazywała na występowanie dokumentów takich jak protokoły, postanowienia oraz wyciągi z protokołów z posiedzeń Rady Ministrów¹⁷. W zakresie relacji

¹² U.s.r.n. (pierwotnie) Dz. U. Nr 41, poz. 185 ze zm.

¹³ Wskazywał także na trzy typy aktów kierowania, tj. abstrakcyjne, konkretne i kierownictwa operatywnego, J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 270.

¹⁴ J. Korczak, *Akty kierowania...*, „Prawo” 1991, s. 95-96.

¹⁵ J. Korczak, *Wokół pojęcia aktów...*, s. 136-137.

¹⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 197.

¹⁷ Jako przykłady autor wskazał pismo okólnie 32 Prezesa RM z dnia 21 sierpnia 1981 r. w sprawie przestrzegania ładu i porządku publicznego czy protokół nr 1/81 z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1981 r., *ibidem*, s. 199.

między organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i podstawowego akty kierowania przybierały najczęściej postać zarządzeń¹⁸. Oprócz nich Autor zidentyfikował szereg postanowień, tzw. dyspozycji specjalnych czy pism okólnych¹⁹. Treść tych aktów dotyczyła przede wszystkim organizacji i struktury wewnętrznej czy przedmiotu działania konkretnego organu, np. w sferze gospodarki finansowej, żywnościowej lub materiałowej²⁰.

Po stworzeniu podstawy teoretycznej J. Korczak zajął się praktyczną stroną wydawania aktów kierowania. Postulował wyodrębnienie trzech prawnych instrumentów kierowania, do których zaliczył: (1) akty normatywne zawierające akty bezwzględnie obowiązujące, czyli dyrektywy adresowane do wszystkich podmiotów w strukturze administracji państwowej, (2) prawne instrumenty kierowania będące aktami prawnymi o zróżnicowanym charakterze, zawierające dyrektywy bezwzględnie obowiązujące na zasadzie podporządkowania organów kierowania, adresowane do indywidualnie wskazanych adresatów, które odgrywały rolę podobną do aktów obowiązujących w sferze zewnętrznej, oraz (3) prawne instrumenty kierowania funkcjonujące jako fakty prawne niemające formalnych cech aktów prawnych, które jednakże mogły zawierać dyrektywy wiążące²¹.

Analiza stosunków pomiędzy organami centralnymi a organami stopnia wojewódzkiego doprowadziła Autora do sformułowania wniosku na temat istnienia refleksu zewnętrznego aktów kierowania, co potwierdzał jego zdaniem przykład m.in. zarządzenia nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1981 r. w sprawie zastrzeżenia ochrony dostaw i przewozu towarów rynkowych czy uchwały Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1980 r. w sprawie prowizorium budżetowego na 1982 r.²² Na tej podstawie stwierdził, że adresatem tego rodzaju aktów mogą być nie tylko organy podporządkowane organowi wydającemu akt, ale także jednostki spoza tego układu.

Istotnym elementem koncepcji aktów kierownictwa wewnętrznego było ustalenie właściwej podstawy prawnej do ich wydawania. Bez wątplenia zawierały one „luźniejszą” podstawę prawną, przybierającą często postać normy

¹⁸ *Ibidem*, s. 200.

¹⁹ Za przykłady autor uznał np. postanowienie Wojewody Wrocławskiego z dnia 18 stycznia 1977 r. w sprawie wojewódzkiego programu działania zmierzającego do wzmocnienia ochrony mienia społecznego, dokumentów, z zakresu handlu i usług, dyspozycję nr 9 z dnia 14 stycznia 1982 r. w sprawie sprzedaży artykułów dla dzieci oraz pismo okólne Wojewody Wrocławskiego z dnia 17 marca 1983 r. w sprawie usprawnienia obsługi obywateli przez terenowe organy administracji państwowej wojewody wrocławskiego. *Ibidem*, s. 198-200.

²⁰ *Ibidem*, s. 204.

²¹ J. Korczak, *W sprawie klasyfikacji aktów...*, s. 99.

²² J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 198.

kompetencyjnej, zaś samoistne uchwały Rady Ministrów nie legitymowały się często żadną podstawą prawną. Ponadto zdarzało się, że podstawą prawną aktów był wniosek Prezesa RM. Z kolei niektóre zarządzenia nie zawierały podstawy prawnej, z ich treści wynikało zaś, że były wydane „z polecenia i z aprobatą Prezesa Rady Ministrów”²³. J. Korczak zidentyfikował również zjawisko tzw. ciągów aktów kierowania, które pojawiały się w sytuacji, gdy jedno akty stanowiły podstawę prawną wydawania kolejnych²⁴, co mogło budzić uzasadnione wątpliwości z uwagi na refleks zewnętrzny tych aktów.

Jak wielokrotnie zwracał uwagę cytowany Autor, obraz praktyki odbiega znacznie od modelu aktu kierowania przyjętego przez doktrynę²⁵. Według niego wynika to z niezadowalającego poziomu formułowania konstrukcji pojęciowych w sferze aktów kierowania, chaosu terminologicznego, nieporozumienia co do charakteru prawnego i braku ich wewnętrznego uporządkowania²⁶.

2. Współczesne ujęcie aktów kierowania

Zmiany ustrojowe, do których doszło na przełomie lat 80. i 90. XX w., zrodziły potrzebę uaktualnienia przedstawionych wyżej rozważań. Z tego powodu przedmiotem zainteresowania J. Korczaka stały się przede wszystkim stosunki kierownictwa w samorządzie terytorialnym, który został w tym okresie przywrócony. Profesor badał te relacje na trzech możliwych płaszczyznach, czyli pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego, wewnątrz organów jednostek samorządu terytorialnego oraz między organami jednostek samorządu terytorialnego a jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego.

Prowadząc swoje analizy, dostrzegł, że jednostki samorządu nie podlegają żadnemu wspólnemu organowi, co pozwoliło na wyciągnięcie wniosku o funkcjonowaniu trzech odrębnych jednostek, w których nie zachodzą stosunki organizacyjne. Wyjątek od opisanej reguły stanowi przypadek ustanowienia stanu wyjątkowego, gdy starosta powiatu może kierować działaniami organów gminy²⁷. J. Korczak zaznaczył przy tym, że z uwagi na konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielną stosunki kierownictwa mają charakter mocno ograniczony i sprowadzają się przede wszystkim do płaszczyzny ustroju wewnętrznego jednostek

²³ *Ibidem*, s. 209-210.

²⁴ *Ibidem*, s. 223.

²⁵ J. Korczak, *W sprawie klasyfikacji aktów...*, s. 91.

²⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 222.

²⁷ J. Korczak, *O aktach kierowania...*, s. 239-240.

samorządu terytorialnego²⁸, choć i w tym zakresie pojawiają się pewne niejasności związane z instytucją polecenia służbowego, wprowadzoną na podstawie art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p. oraz 21a u.s.w., które upoważnia przewodniczącego do wydania polecenia służbowego pracownikom urzędu. W ocenie Autora polecenie służbowe w tej relacji odbiega od stosunku podwładnego i przełożonego, a także nie odpowiada rodzajowi czynności, którą należałoby wykonać, co przesądza o negatywnej ocenie tego zjawiska jako umożliwiającego wydawania aktów kierowania²⁹.

Podobnie niepokojące zjawisko J. Korczak zauważył niedawno, po analizie art. 12 ust. 10 ustawy pomocowej, który stanowi, iż wojewoda „może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające na obszarze województwa, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra”. Polecenia opisane w tym przepisie na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy pomocowej zostały zakwalifikowane jako decyzje administracyjne. Co więcej, mogą być one wydawane także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o czym stanowi jej art. 12 ust. 4 ustawy pomocowej. J. Korczak krytycznie ocenił wprowadzenie tej regulacji, uznając ją za nadużycie legislacyjne, stwarzające spore zagrożenie dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, co w przyszłości może posłużyć organom władzy publicznej do wykraczania poza codzienne ramy działania władzy publicznej i tym samym wydawania aktów kierowania nieprzewidzianych w przepisach Konstytucji RP³⁰.

Najwięcej dylematów wywołała analiza stosunków kierownictwa między organami jednostek samorządu terytorialnego, w których możliwość wydawania aktów kierowania zależy od ustalenia relacji między organem stanowiącym i wykonawczym. Autor badał relacje zachodzące między wójtem a radą gminy, rozważając także kompetencje wskazane w art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 u.s.g., z którego wynika przede wszystkim uprawnienie rady gminy do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego, co daje upoważnienie do wydawania wytycznych, zaleceń czy wskazówek. W ocenie J. Korczaka postanowienie dotyczące kierunków działania wójta nie może mieć dla organu wykonawczego charakteru bezwzględnie wiążącego, co przesądza o braku możliwości wydawania konkretnych poleceń i nadania władczygo charakteru takiemu związaniu³¹.

²⁸ J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju...*, s. 247-257.

²⁹ J. Korczak, *O aktach kierowania...*, s. 242-244.

³⁰ *Ibidem*, s. 245-247.

³¹ J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju...*, s. 247-250; *idem*, *O aktach kierowania...*, s. 241.

Obszar badawczy związany z wydawaniem aktów kierowania³² jest znacznie szerszy i obejmuje również administrację państwową oraz rządową. Pierwszą z nich tworzą organy niemające struktur terytorialnych, a drugą podmioty posiadające struktury w postaci inspektoratów delegatur i oddziałów. Powoduje to ograniczenie możliwości wydawania aktów kierowania wewnątrz konkretnego organu i sprawia, że ich katalog jest szerszy i obejmuje przykładowo polecenia wiążące dla wszystkich organów administracji rządowej, wydawane na podstawie art. 25 u.w.a.rz.w., oraz klasyczne polecenia służbowe, przybierające w służbach mundurowych formę rozkazu, obejmujące polecenia między organami różnych stopni, wytyczne, a także postanowienia, obwieszczenia, komunikaty i inne³³.

Podsumowanie

Problematyka poruszana przez Profesora J. Korczaka otwiera perspektywę rozważań ważną dla badania sfery wewnętrznej administracji publicznej, w ramach której należy wymienić analizę stosunków kierownictwa i aktów kierownictwa wewnętrznego. Obecnie istotny głos w dyskusji nad zjawiskiem kierowania i aktami prawa wewnętrznego stanowią ustalenia dokonane m.in. przez M. Szyrskiego i W. Góralczyka. Pierwszy z tych autorów zakwalifikował akty kierownictwa wewnętrznego o charakterze indywidualnym i konkretnym do płaszczyzny mikroadministracyjnej administracji publicznej, co dotyczyło przede wszystkim poleceń służbowych, przybierających niejednokrotnie formę ustną, do płaszczyzny makroadministracyjnej zaliczył zaś akty abstrakcyjno-generalne w formie m.in. zarządzeń³⁴. Drugi z kolei aktami kierownictwa nazwał akty mające zarówno charakter powszechnie obowiązujący w postaci rozporządzeń, jak i te o charakterze wewnętrznym, w formie statutów, regulaminów i zarządzeń o różnorodnych charakterze – normatywnym lub nienormatywnym – w postaci choćby wewnętrznych aktów wykładni³⁵.

Praktyka w zakresie wydawania aktów kierownictwa wewnętrznego budzi wiele wątpliwości praktycznych związanych choćby z identyfikowaniem

³² Akty kierownictwa wewnętrznego mogą przybierać również formę aktów polityki, czego przykładem są niektóre zarządzenia i uchwały oraz studium. *Idem*, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 295.

³³ J. Korczak, *O aktach kierowania...*, s. 238-239.

³⁴ M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2015, s. 160-265.

³⁵ Szerzej: W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 168 i n.

tych aktów z aktami wewnętrznymi³⁶, co nie powinno mieć miejsca z uwagi choćby na fakt, że część z nich, jak np. okólniki, pisma okólne, wyjaśnienia czy wytyczne, nie ma charakteru normatywnego i stanowi akty stosowania prawa, polecenia służbowe są zaś zaliczane do aktów indywidualnych, a nie abstrakcyjno-generalnych³⁷.

Akty kierownictwa wewnętrznego mogą przybierać różne formy, a ich częste występowanie wskazuje na potrzebę ochrony sytuacji prawnej jednostki, na którą nie powinno one mieć wpływu. Jednym z przykładów potwierdzających ten fakt był przez wiele lat obowiązek opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które w świetle niektórych głosów doktryny i orzecznictwa stanowiło akt kierownictwa wewnętrznego³⁸ i mogło tworzyć podstawę prawną umożliwiającą złożenie skargi z art. 101 u.s.g. w sytuacji naruszenia przez studium interesu prawnego lub uprawnień jednostki³⁹.

Przetawione rozważania wskazują na aktualność problematyki podejmowanej przez Profesora J. Korczaka w zakresie stosunków kierownictwa i aktów kierowania. Jak wskazuje Profesor, wraz z działalnością legislacyjną ustawodawca tworzy przestrzeń do wydawania aktów kierowania nie zawsze odpowiadających zasadom konstytucyjnym, dlatego sfera ta wymaga dalszych badań.

³⁶ J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 146-153.

³⁷ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 116.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2576/14, LEX nr 2188720.

³⁹ W świetle noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zostanie zastąpione planem ogólnym, mającym charakter aktu prawa miejscowego. Studia gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r.

Plany gospodarki odpadami jako akty polityki komunalnej

Instrumenty planistyczne są istotną – chociaż powinny odgrywać jeszcze większą rolę – częścią i procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, i w ogóle systemu gospodarczego państwa¹ czy danej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem K. Strzyczkowskiego w procesie „planowania administracyjnego podstawowe znaczenie jest przypisywane zasadom i instrumentacji prawnej w takich kwestiach, jak: sfera wolności od planowania, zakresu uznania planowego, kontroli legalności i gwarancji planów”². Autor ten planem określa działania władzy publicznej, w tym oczywiście administracji publicznej (gospodarczej), za których pośrednictwem władza wykonuje zadania i funkcje planowania wobec gospodarki. Co ważne, plany nie mają jednolitego charakteru prawnego, stąd też można wyszczególnić plany indykatywne, influencyjne czy imperatywne³. J. Boć podkreślał, że „akty planistyczne, jakkolwiek nazywane, moc prawną uzyskują jedynie wtedy i jedynie w takim zakresie, w jakim formułuje to obowiązujące prawo, ustalając pewien rodzaj uzależnienia jakiejś postaci prawnej formy działania od drugiej, czyli np. decyzji administracyjnej od treści planu, programu czy strategii”⁴. P. Korzeniowski zauważa, że „proces planowania nakierowany jest na wywieranie wpływu organów tworzących plany na określone sfery życia ludzkiego, które objęte są procesem planowania”⁵.

* Dr Justyna Przedańska, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-3558-3969.

¹ Na temat procesu planowania oraz roli planów w systemie gospodarczym zob. Z. Rybicki, *Z problematyki prawnej aktów planowania*, PiP 1956, nr 1, s. 49 i n.; A. Chełmoński, *Niektóre zagadnienia prawne aktów administracyjnych w organizacji gospodarki społecznej*, PiP 1957, nr 9; K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985.

² K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje...*, s. 15. Z kolei J. Kryński nazywa plan zbiorem decyzji planistycznych, które dotyczą gospodarki danego kraju – *idem*, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, Warszawa 1976, s. 16.

³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 206.

⁴ J. Boć, *Prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013, s. 436.

⁵ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 269.

W. Radecki zwraca natomiast uwagę, że kwestie planistyczne są złożone i od kilku dekad nieprzerwanie są przyczyną żywych dysput naukowych. Szczególnie silnego wyrazu planowanie nabrało w czasie realnego socjalizmu, kiedy wyróżniano plany albo plany zagospodarowania przestrzennego (które – mimo nazwy – miały i mają charakter normatywny), albo plany gospodarcze, które później nazwano planami społeczno-gospodarczymi. Dziś, dzięki prawodawstwu unijnemu, planowanie przeżywa swój renesans i nie ulega wątpliwości, że „powinno być jednym z podstawowych elementów racjonalnego postępowania, jest więc niezbędne w prowadzeniu każdej polityki”⁶.

Zjawisko polityki administracyjnej – najszerzej je ujmując – jest coraz częściej przedmiotem zainteresowania różnych opracowań⁷, jednakże nadal bez konkluzywności w postaci wypracowania wspólnej siatki pojęciowej⁸. Na tym tle zdecydowanie wyróżniają się, szczególnie ostatnie, publikacje J. Korczaka⁹, w których autor, przyjmując określone kryteria klasyfikacyjne, umożliwia wyjście z chaosu pojęciowego, porządkując akty polityki administracyjnej.

Ze względu na kryterium relacji aktów polityki administracyjnej z aktami normatywnymi J. Korczak wyróżnia:

- 1) akty polityki administracyjnej, które są aktami normatywnymi (np. akty prawa miejscowego),
- 2) akty polityki komunalnej, które wyznaczają treść i zakres regulacji aktu normatywnego,

⁶ W. Radecki, [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 34, s. 269-270.

⁷ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5..., s. 328-329; J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 293-296; J. Jeżewski, *Polityka administracyjna – przedmiot i metoda*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa Stryków 7-9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008, s. 293-301; E. Olejniczak-Szałowska, *Tworzenie planów, programów i strategii*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013; J. Szreniawski, *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *op. cit.*, s. 723-735; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 15-43.

⁸ Przegląd różnych działań klasyfikacyjnych związanych z charakterem normatywnym aktów planowania prezentuje J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 287-290.

⁹ J. Korczak, *Refleksje nad aksjologią stanowienia aktów polityki komunalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 605-615; *idem*, *Akty polityki komunalnej jako forma działania stosowana przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich zadań*, [w:] M. Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, Warszawa 2022, s. 159-166; *idem*, *Akty polityki administracyjnej...*, s. 287-294.

- 3) akty polityki administracyjnej, które nie pozostają w relacji z aktami normatywnymi.

Ze względu na kryterium obowiązkowego lub fakultatywnego charakteru podejmowanych aktów polityki administracyjnej autor wyróżnia:

- 1) obligatoryjne akty polityki administracyjnej, które dotyczą: a) wszystkich jednostek samorządu terytorialnego lub b) wyłącznie wskazanych organów administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) fakultatywne akty polityki administracyjnej.

Ze względu na kryterium kierunku oddziaływania aktów polityki administracyjnej w znaczeniu pozycji ustrojowej adresata autor wyróżnia:

- 1) akty polityki administracyjnej skierowane na organ stanowiący dany akt,
- 2) akty polityki administracyjnej skierowane na inne organy,
- 3) akty polityki administracyjnej (komunalne) skierowane na inne jednostki samorządu terytorialnego.

Ze względu na kryterium formy aktu polityki administracyjnej autor przykładowo wymienia: 1) programy, 2) plany, 3) strategie, 4) założenia, 5) koncepcje, 6) studia, 7) akty nienazwane (np. ustalanie kierunków działania).

Ze względu na kryterium charakteru organu autor wyróżnia akty polityki administracyjnej, które mogą przybrać formę:

- 1) uchwały, kiedy akt jest stanowiony przez organ kolegialny,
- 2) zarządzenia, kiedy akt jest stanowiony przez organ monokratyczny,
- 3) decyzji, kiedy akt jest stanowiony przez organ monokratyczny.

Przyjmując tak zarysowane kryteria, warto odnieść się do charakteru prawnego planów gospodarowania odpadami.

W doktrynie słusznie podkreśla się, że: „Cele planów gospodarki odpadami są jednocześnie ogólnymi celami wynikającymi z prawa ochrony środowiska i polityki ekologicznej. Zadania są natomiast ich skonkretyzowaniem w treści planów. Przy wyznaczaniu celów i zadań planów należy uwzględniać w miarę potrzeb i możliwości wymagania najlepszych dostępnych technik. Właściwością wszystkich założeń planistycznych jest przeświadczenie nie tylko o możliwości przewidywania przyszłości, ale przede wszystkim o prawdopodobieństwie jej kształtowania w sposób odpowiadający grupom planującym”¹⁰. Należy zauważyć, że plany gospodarowania odpadami nie doczekały się definicji legalnej, podobnie jak większość aktów funkcjonujących w sferze planistycznej¹¹. Warto jednak wskazać, że ich charakter prawny także bywa

¹⁰ P. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 271.

¹¹ Szerzej zob. K. Właźlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, PPP 2009, nr 6, s. 6-26; D. Mantey, *W labiryncie planowania*,

różny, nie zawsze są to tylko zbiory wytycznych odnośnie do jakiegoś postępowania; czasem – tak jak w przypadku wojewódzkich planów gospodarowania odpadami – plany w sposób mniej lub bardziej zamierzony noszą znamiona aktów prawa miejscowego, mając wpływ na sytuację prawną podmiotów, które podejmują działalność gospodarczą¹².

Pod rządami ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawodawca ustanowił obowiązek tworzenia planu gospodarki odpadami na poziomie krajowym, jak również w każdej jednostce samorządu terytorialnego, co oznaczało, że uchwalane były plany krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne. Jednakże w obowiązującej u.odp. zrezygnowano już z planów na poziomie gminnym i powiatowym, utrzymując wyłącznie plany krajowe i wojewódzkie (poświęcono im art. 34-40 u.odp.). Zgodnie z art. 34 ust. 1, 4 i 5 u.odp. plany gospodarki przygotowuje się, aby: 1) osiągnąć przyjęte w polityce ochrony środowiska cele, 2) oddzielić współczynnik wzrostu ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju, 3) wdrożyć przyjętą hierarchię sposobów postępowania z odpadami i zasady samowystarczalności i bliskości oraz 4) utworzyć oraz i utrzymać zintegrowaną oraz adekwatną sieć instalacji gospodarowania odpadami, które spełniają standardy ochrony środowiska. Uchwalane plany dotyczą odpadów, które są wytwarzane na obszarze objętym planem oraz które są nań przywożone, obejmując odpady: komunalne, ulegające biodegradacji, opakowaniowe i niebezpieczne. Ponadto w planach uwzględnia się także środki, które służą zapobieganiu powstawaniu odpadów (niewyczerpujący ich wykaz zawiera załącznik nr 5 do ustawy o odpadach).

Celem utworzenia Krajowego planu gospodarki odpadami było dokonanie analizy stanu gospodarki odpadami, jak również wyznaczenie głównych kierunków i celów postępowania w obrębie gospodarowania odpadami, które ma być zgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, a zatem jednocześnie poprzez osiągnięcie pożądanego poziomu recyklingu ma ograniczać składowanie odpadów. Ponadto celem Krajowego planu gospodarki odpadami miała być analiza dotycząca stosowania termicznego

ST 2012, nr 3, s. 18-27. Na temat historii systemu gospodarowania odpadami zob. J. Przedzińska, *Kształtowanie się systemu gospodarki odpadami*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. 1, *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, s. 721-732.

¹² W przypadku krajowego planu gospodarki odpadami, który jest przyjmowany w formie uchwały Rady Ministrów, W. Radecki nie ma żadnych wątpliwości, że plan ten nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże takiej samej pewności – i słusznie – nie ma on już odnośnie do wojewódzkich planów gospodarki odpadami – *idem*, [w:] D. Danecka, W. Radecki, *op. cit.*, komentarz do art. 34, s. 270.

przekształcania odpadów komunalnych, w tym określenie możliwości planowanych inwestycji w tym zakresie¹³.

W kontekście funkcjonujących planów gospodarki odpadami należy zwrócić uwagę na kwestię strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Artykuł 46 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś. zawiera katalog dokumentów, które są obowiązkowe podczas dokonywania oceny oddziaływania na środowisko, a wśród nich wyszczególnia m.in. projekty strategii, projekty polityk, jak również projekty planów oraz programów w zakresie gospodarki odpadami właśnie. Zgodnie z art. 48 ust. 1 organ, który przygotowuje projekty planów gospodarowania odpadami, może – po uzgodnieniu z odpowiednimi organami (o uzgodnienie każdorazowo występuje organ, który opracowuje projekt planu), czyli Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska lub Głównym Inspektorem Sanitarnym w przypadku krajowego planu gospodarki odpadami oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska lub państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym w przypadku wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – nie przeprowadzić strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w sytuacji, gdy uzna, że wykonanie przepisów takiego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Z kolei stosownie do art. 35 ust. 2 u.odp. plan gospodarki odpadami musi zawierać obowiązkowy załącznik, gdy przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko; załącznik taki ma obejmować uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu, informację o uwagach, opinie odpowiednich organów, zgłoszone wnioski, a jeśli nie przeprowadzano strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, to załącznik musi zawierać informację o udziale społeczeństwa w danym postępowaniu.

Obowiązujący Krajowy plan gospodarki odpadami na lata 2022-2028¹⁴ odnosi się do odpadów powstałych w Polsce. Mowa w nim o odpadach komunalnych, niebezpiecznych, opakowaniowych oraz tych będących przedmiotem transgranicznego ich przemieszczania. Z kolei wojewódzkie plany gospodarowania odpadami uchwalane są dla każdego regionu oraz – co naturalne – muszą być zgodne z krajowym planem gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 35 ust. 4 u.odp. muszą one zawierać dodatkowo wykaz instalacji komunalnych na obszarze danego województwa, jak również plan zamykania takich instalacji, które nie spełniają kryteriów ochrony środowiska lub też których modernizacja nie jest technicznie lub ekonomicznie możliwa do przeprowadzenia. Załącznikiem

¹³ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Wytyczne do sporządzania krajowego oraz wojewódzkich planów gospodarki odpadami w zakresie odpadów komunalnych*, <https://www.gov.pl/web/klimat/planowanie-gospodarki-odpadami> [dostęp 12.10.2023].

¹⁴ Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028, M.P. poz. 702.

do każdego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami musi być plan inwestycyjny, którego treść musi być uzgodniona z ministrem do spraw klimatu i środowiska. Plan inwestycyjny – w myśl art. 35a u.odp. – ma za zadanie określać niezbędną infrastrukturę z zakresu odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów i gospodarowaniu nimi, której podstawą się jest wspieranie działań zmierzających do osiągnięcia celów i wymagań określonych przez przepisy unijne i krajowe. Plan inwestycyjny musi określać planowane inwestycje, koszt ich realizacji, źródło finansowania i harmonogram planowanych prac.

D. Danecka i W. Radecki wskazują, że na „uzależnienie finansowania inwestycji dotyczących odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych w zakresach: a) zapobiegania powstawaniu tych odpadów, b) gospodarowania tymi odpadami, ze środków UE lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej od ujęcia ich w planie inwestycyjnym [...]. Nieujęcie takich inwestycji w planie inwestycyjnym nie wyklucza ich finansowania z budżetu państwa, samorządów terytorialnych [jednostek samorządu terytorialnego, a nie samorządów terytorialnych – J.P.] czy ze środków prywatnych inwestorów”¹⁵.

Tryb uchwalania planów gospodarki odpadami reguluje art. 36 u.odp. Zgodnie z ust. 1 krajowy plan gospodarki odpadami opracowuje minister właściwy do spraw klimatu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, natomiast uchwała go Rada Ministrów. W przypadku wojewódzkiego planu gospodarki odpadami opracowuje go zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa. Już uchwalony plan zarząd województwa ma obowiązek przekazać ministrowi właściwemu do spraw klimatu i środowiska, w wersji papierowej, w terminie miesiąca od dnia uchwalenia planu. Kwestią istotną w procedurze uchwalania i sporządzania wojewódzkich planów gospodarki odpadami jest etap ich opiniowania. Projekt planu musi zostać zaopiniowany „przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Po dokonaniu tego etapu „wewnątrz wojewódzkiego” zarząd województwa musi przekazać projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami do zaopiniowania, natomiast projekt planu inwestycyjnego już do uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw klimatu i środowiska. Każdy organ ma maksymalnie miesiąc na wyrażenie opinii, a jej brak jest

¹⁵ D. Danecka, W. Radecki, *op. cit.*, komentarz do art. 35.

równoznaczny z brakiem uwag i opinią pozytywną. Zgodnie natomiast z ust. 7 i 8 art. 36 podczas opracowywania projektów planów gospodarki odpadami należy zagwarantować udział społeczeństwa, stosując odpowiednie przepisy u.u.i.ś., dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Etap konsultacyjny jest niezwykle istotny – na co zwrócił także uwagę NSA w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., wskazując: „Za niezasadny uznać należy zarzut naruszenia art. 80 i art. 81 ustawy o samorządzie województwa. Okoliczność, że z przepisów tych nie wynika wprost konieczność przedstawienia organowi nadzoru dokumentów dotyczących przeprowadzenia konsultacji społecznych w trakcie przygotowywania uchwały dotyczącej wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego wraz z załącznikami oraz uchwałą dotyczącą wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie oznacza, że dokumenty te nie powinny zostać przesłane. Oczywistym jest, że organ nadzoru, aby rzetelnie ocenić uchwałę dotyczącą wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, powinien dysponować pełną dokumentacją związaną z jej przyjęciem i taka dokumentacja powinna być temu organowi przesłana. Nie jest konieczne istnienie przepisu, który by nakazywał wprost przesyłanie takiej dokumentacji”¹⁶. Jednoznacznie wskazuje to na obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji społecznych podczas sporządzania planu gospodarki odpadami, a niedopełnienie tego wymogu stanowi naruszenie prawa¹⁷. Plany gospodarki odpadami należy aktualizować nie rzadziej niż co sześć lat.

Analizując charakter wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami, należy zwrócić uwagę na wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 października 2019 r., gdzie sąd jednoznacznie stwierdził, że: „1. Wojewódzki plan gospodarki odpadami nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, to jednak podlega zaskarżeniu przez każdy podmiot, który wykaże, że jego interes prawny został naruszony przez konkretne postanowienia tego planu. 2. Interes prawny w zaskarżeniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami będzie posiadał taki podmiot, który wykaże, że postanowienia planu godzą w jego sferę prawną, tzn. wywołują dla niego negatywne konsekwencje prawne, np. w postaci zniesienia czy ograniczenia jego uprawnień wynikających z konkretnych przepisów. Brak umieszczenia inwestycji w planie gospodarki odpadami skutkuje poważnymi zmianami w sytuacji prawnej

¹⁶ II OSK 235/18, LEX nr 2502453.

¹⁷ Szerzej zob. K.M. Ziemiński, M. Kiełbus, *Próba oceny form działania organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wojewódzkich planów gospodarki odpadami*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 340-351.

takiego podmiotu. Podmiot poprzez brak wpisu do planu gospodarki odpadami traci uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej w wybranym przez siebie zakresie nawet wówczas, gdy spełni wymogi do jej prowadzenia na podstawie posiadanych decyzji¹⁸.

Zestawiając ze sobą plan krajowy oraz wojewódzki, należy zauważyć, że o ile plan krajowy stanowi pewne ramy planistyczne, w ramach których Rada Ministrów wyznacza właściwe i pożądane kierunki realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami, o tyle w przypadku wojewódzkich planów gospodarki odpadami sprawa nie jest już taka prosta. Co prawda nowelizacja ustawy o odpadach z 2019 r. usunęła art. 38¹⁹ oraz art. 38a²⁰, na kanwie których dochodziło do wielu rozbieżności oraz sporów doktrynalnych i orzeczniczych²¹, jednak mimo to status planów wojewódzkich nie do końca jest tak oczywisty. Przede wszystkim trzeba w tym zakresie odwołać się do art. 186 ust. 1 pkt 1 pr. o.s., zgodnie z którym organ właściwy do wydania pozwolenia, w tym także pozwolenia zintegrowanego do gospodarowania odpadami, odmawia (do czego jest zobligowany) wydania tego pozwolenia, jeśli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z planami gospodarki odpadami lub jeśli instalacja komunalna nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub wymagań określonych dla takiej instalacji²². Taka konstrukcja prawna uzależniająca uzyskanie pozwolenia zintegrowanego od zgodności deklarowanego sposobu gospodaro-

¹⁸ II SA/Łd 644/19, LEX nr 2737779.

¹⁹ Dotyczył uchwały w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami, która w ust. 4 była *expressis verbis* aktem prawa miejscowego.

²⁰ Zgodnie z tą regulacją odmawiano wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub też zezwolenia na przetwarzanie odpadów w instalacji komunalnej, jeśli dana instalacja (przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych) nie była ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

²¹ Por. np. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 2897/16, LEX nr 2591236, traktujący o skutkach nieujęcia instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 2 czerwca 2017 r., PN.4131.165.2017, LEX nr 2313095.

²² Zdaniem K. Gruszeckiego: „Warunki, jakie musi spełniać regionalna instalacja, zostały [...] określone w art. 35 ust. 6 u.o. Z drugiej jednak strony, zgodnie z postanowieniami art. 35 ust. 4 pkt 2 tego aktu prawnego, muszą być one wymienione w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. W związku z tym, jeżeli jakaś instalacja została wymieniona w tym programie, to co do zasady powinna spełniać przesłanki wynikające z przywoływanych przepisów. W takim zaś przypadku bez wykreślenia jej z programu odmowa wydania pozwolenia emisyjnego może być niezwykle trudna i w praktyce będzie mogła mieć miejsce w przypadku ubiegania się o nowe pozwolenie po zmianie standardów korzystania ze środowiska” – *idem*, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 186.

wania odpadami z planem wojewódzkim jednoznacznie wskazuje na nie tylko nienormatywny charakter tego planu.

W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, że wojewódzkie plany gospodarki odpadami są aktami kierownictwa wewnętrznego, a nie aktami prawa miejscowego, to jednak regulacje w nich zawarte są podstawą uzyskania lub nieuzyskania pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami. Podobnie – cały czas wątpliwie pod względem statusu prawnego – kształtuje się sytuacja planów inwestycyjnych stanowiących załącznik do wojewódzkich planów gospodarki odpadami²³. Niezrozumiały wydaje się bowiem warunek obligujący otrzymanie finansowania inwestycji dotyczącej gospodarowania odpadami od jej zawarcia w załączniku do aktów kierownictwa wewnętrznego, które przecież nie mają prawa wywoływać skutków po stronie ani obywateli, ani podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Ponadto warto zwrócić także uwagę na szczególną relację planu wojewódzkiego do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. O ile bowiem sam plan wojewódzki jest instrumentem istotnym, o tyle raz jeszcze należy podkreślić, że jest instrumentem planistycznym o zakładanym charakterze nienormatywnym, czyli takim, który nie może kształtować sytuacji prawnej obywateli czy podmiotów gospodarczych. Co prawda ustawodawca wskazał jednoznacznie, że nie jest to akt prawa miejscowego (uczynił to po wieloletnich wątpliwościach z tym związanych), ale ani judykatura, ani doktryna nie są już o tym zupełnie przekonane. Zobowiązanie bowiem w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie – która to uchwała bezapelacyjnie jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego – do zgodności jego przepisów z danym planem wojewódzkim na pierwszy rzut oka jest zrozumiałe. Wydawać by się mogło, że przecież jest to gwarant skuteczności obu instrumentów prawnych w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, jednak po bliższej analizie można dojść do wniosku, iż oczekiwana kompatybilność między aktami różnej natury, różnych celów i różnych metod ich tworzenia w zasadzie nie powinna być stosowana, jeśli nadal respektujemy konstytucyjną hierarchę aktów prawnych. Plan wojewódzki jest bowiem ze swej natury aktem planowania wewnętrznego adresowanym do jednostek samorządu terytorialnego w obrębie danego

²³ Mieszane uczucia odnośnie do charakteru planu inwestycyjnego przejawia również M. Górski – zob. *idem*, *Plany gospodarki odpadami*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmier-ska-Patrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 338-339. Por. także M. Hańderek, *Problemy stosowania przepisów o uchwałach w sprawie wykonania wojewódzkich planów gospodarki odpadami*, [w:] E. Olejarczyk, A. Kuc, M. Suska (red.), *Aktualne problemy prawa gospodarowania odpadami*, Katowice 2016, s. 63-72.

województwa, regulamin natomiast jest aktem prawa miejscowego adresowanym do każdego mieszkańca gminy, w treści którego organ stanowiący ma prawo ograniczać prawa i wolności obywatela. Na marginesie można tylko dodać, że z niewiadomych względów wciąż w przestrzeni publicznej zbyt mało obowiązuje planów krótko- i długoterminowych, a nawet jeśli są, to najczęściej do ich tworzenia nie przykładają się należytej wagi, mając chyba świadomość ich nikłego znaczenia prawnego.

Podobny zarzut można także wystosować w przypadku oczekiwanej zgodności wniosku o pozwolenie zintegrowane, uregulowane w prawie ochrony środowiska, z wytycznymi wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Jest to sytuacja dość karkołomna, gdy ustawodawca określa dany jak jako akt *stricte* planistyczny (zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami, który właśnie taki charakter posiada), a jakby ukradkiem – przepisami innych ustaw – nadaje mu rangę aktu normatywnego. Podobnie pod względem prawnym wątpliwe jest umiejscowienie wojewódzkich planów inwestycyjnych stanowiących załącznik do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

ROZDZIAŁ 4

Kontekst i wymiar współczesnych przemian cywilizacyjnych

Przyjazna administracja elektroniczna

Wstęp

Administracja jest przyjazna obywatelom, gdy działa sprawnie, realizując jednostkowe i grupowe potrzeby obywateli, zapewniając im korzystanie z praw i wolności obywatelskich.

Skuteczna i przyjazna administracja publiczna jest warunkiem sprawnego państwa. Partnerska relacja między obywatelem a administracją publiczną przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowania zaufania jednostek do organów władzy publicznej. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie stosunek przedstawicieli władzy publicznej do jednostki, ale i ogółu społeczeństwa¹. O właściwym funkcjonowaniu państwa decydują bowiem osoby wykonujące funkcje publiczne. Dlatego powinny one kierować się takimi przymiotami, jak rzetelność, zawodowość, bezstronność, skuteczność, celowość oraz życzliwość, które odpowiadają szeroko pojętej służbie publicznej². Należy też podkreślić związek zaufania z wiarygodnością, która jest oczekiwana od administracji publicznej i stanowi pożądaną cechę u osób działających w jej imieniu³.

Świadomi tego obywatele stawiają administracji publicznej coraz wyższe wymagania⁴. Dotyczą one zwłaszcza szybkiego i zgodnego z prawem załatwiania

* Dr hab. Joanna Smarż, prof. Uniwersytetu Radomskiego im. K. Pułaskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji; radca prawny; ORCID: [0000-0002-2450-8162](https://orcid.org/0000-0002-2450-8162).

** Dr Paweł Śwital, adiunkt, Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji; ORCID: [0000-0002-7404-5143](https://orcid.org/0000-0002-7404-5143).

¹ N. Czechowski, *Wartości i zasady prawa administracyjnego w służbie ochrony jednostki*, „Internetowy Przegląd Nauk o Administracji” 2018, nr 1 (1), s. 108.

² M. Karpiuk, *Państwo sprawne, skuteczne i przyjazne obywatelom*, „Problemy Prawa i Administracji” 2011, nr 1, s. 7.

³ M. Giełda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 40.

⁴ Należy je poprzedzić ustaleniem oczekiwań, aby móc ocenić jakość wykonywanych działań i usług – por. D. Fleszer, *Jakość usług administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2011, nr 2, s. 65.

spraw, racjonalności i jawności w zakresie podejmowanych działań, przejrzystości procedur, bezstronności oraz przyjaznej i profesjonalnej obsługi⁵. Obecnie ocenie obywateli podlega bowiem nie tylko realizacja zadań, ale też skuteczność i szybkość załatwiania spraw przy wykorzystywaniu dostępnych narzędzi cyfrowych, co wpływa na ułatwienie kontaktu obywatela z urzędem.

Celem artykułu jest analiza wpływu wykorzystywania wybranych narzędzi cyfrowych na postrzeganie administracji w kontekście przyjaznego podejścia do obywatela i załatwianych przez nich spraw. W pracy wykorzystana zostanie metoda teoretycznoprawna oraz dogmatycznoprawna.

1. Cechy przyjaznej administracji

Relacje administracja publiczna–obywatel powinny być oparte na przyjaznym traktowaniu interesanta, który korzysta z usług administracji. Istotne znaczenie ma w tym zakresie sprawność w realizowaniu powierzonych jej zadań⁶. Zadaniem administracji publicznej jest bowiem nie tylko przestrzeganie przepisów, ale również świadome wykorzystywanie możliwości, jakie stwarzają dostępne narzędzia cyfryzacji.

Z punktu widzenia interesu obywatela ważna jest nie tylko treść działań podejmowanych w imieniu państwa przez administrację, lecz także ich forma. Administracja przyjazna obywatelom to administracja działająca sprawnie, korzystająca z narzędzi ułatwiających dostęp do usług publicznych.

Słowo administracja wywodzi się od łacińskiego *administrare*, co oznacza być pomocnym, obsługiwać, zarządzać. Wskazuje to na cel istnienia i działania administracji. Dlatego też formułowane współcześnie definicje administracji publicznej kładą nacisk na jej służebną rolę wobec społeczeństwa. Ma bowiem zajmować się sprawami wspólnoty oraz jej członków. Pełni więc wobec obywatela funkcję służebną, czego wyrazem było m.in. uchwalenie ustawy o służbie cywilnej, która obok Konstytucji RP jest jedynym aktem prawnym, z którego można wywodzić prawo do dobrej administracji.

Przepisy Konstytucji RP formułują katalog podstawowych cech administracji, stanowiąc, że administracja spełnia swoją funkcję, jeżeli realizuje zasadę demokracji oraz dąży do urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej.

⁵ S. Bentkowski, *Zewnętrzna jakość administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 2, s. 38.

⁶ T. Frey, *Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji*, „Biuletyn RPO Materiały”, nr 58, Warszawa 2007, s. 16.

Według przepisów ustawy zasadniczej administracja powinna być uczciwa, efektywna, sprawna, czyli skuteczna, szybka i tania. Z preambuły do ustawy zasadniczej wynika zaś, że celem jej ustanowienia jest zagwarantowanie praw obywatelskich, a w działaniu instytucji publicznych powinna zapewniać rzetelność i sprawność. Konstytucja RP definiuje też zasadę pomocniczości, która jest niezwykle istotna dla obywatela, gwarantując, że może on domagać się adekwatnego do potrzeb zakresu usług publicznych i ich jakości⁷.

S. Fundowicz jako podstawowe zasady prawa publicznego wymienia: prawdę, sprawiedliwość, dobro i piękno. Następnie z wartości wyrażonych w preambule wyodrębnia obowiązek solidarności, zasadę demokratyczną, zasadę pomocniczości i dialogu społecznego, uzupełniając ten zbiór wartościami prakseologicznymi, tj. celowością, rzetelnością i gospodarnością⁸. Natomiast zdaniem K. Chochowskiego⁹ podstawową wartością, która powinna być uwzględniana przez władzę publiczną, jest godność człowieka jako istoty, z której należy wywodzić istotne cechy państwa, w tym zasadę demokratycznego państwa prawa. W państwie tym obywatel ma wiele praw, w tym prawo do dobrej i przyjaznej administracji.

Istota dobrej administracji wyraża się w zaspokajaniu przez władze publiczne potrzeb obywateli, zaś wyznacznikiem oceny administracji publicznej jest społecznie odczuwalny stopień zaspokojenia tych potrzeb¹⁰. Administracja publiczna musi realizować wiele oczekiwań, których katalog zmienia się w zależności od wielu czynników. Zmienia się bowiem nie tylko administracja, ale też jej funkcje i zakres jej zadań. Rosną rola i znaczenie administracji świadczącej¹¹. Stały jest tylko człowiek, któremu administracja ma służyć. Tak administrację pojmuje m.in. J. Boć, który podkreśla, że zmieniają się „cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej samej”¹².

⁷ A. Gołębiowska, B. Zientarski, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] A. Gołębiowska, B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 18.

⁸ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 2007, s. 639 i 652.

⁹ K. Chochowski, *Aksjologia w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 52.

¹⁰ A. Gołębiowska, B. Zientarski, *op. cit.*, s. 11.

¹¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego (we współpracy z R. Hauserem, K. Nowackim i A. Skoczylasem)*, Warszawa 2004, s. 24.

¹² J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 8.

Katalog oczekiwań i wyzwań stawianych przed administracją wynika z definicji administracji publicznej, których jest wiele. Jak słusznie wskazuje bowiem Z. Niewiadomski, mamy do czynienia z „syndromem uciekającego zjawiska”, ponieważ administracja publiczna nie jest zjawiskiem statycznym, lecz ciągle się zmienia¹³. Zgodnie z definicją formułowaną przez J. Bocia, najczęściej cytowaną w literaturze przedmiotu, „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”¹⁴. Administrację publiczną definiuje się więc przede wszystkim jako działalność państwa wykonywaną przez określone podmioty publiczne na rzecz obywateli i ich organizacji¹⁵.

Wspomniane potrzeby realizowane są przez administrację publiczną w formie zadań publicznych. Ich realizacji oczekują jednostka oraz społeczeństwo, a z efektami tego działania każdy obywatel ma do czynienia na co dzień¹⁶.

Należy przy tym pamiętać, że administracja publiczna w stosunkach administracyjnoprawnych z obywatelem może działać z elementem władztwa w zakresie rozstrzygania o prawach i obowiązkach jednostki¹⁷. Powinna jednak działać z rozsądnym ograniczeniem ingerencji w sferę praw jednostki¹⁸.

2. Budowanie przyjaznej administracji poprzez jej cyfryzację

Jakość działania administracji jest pochodną jakości działania osób w niej zatrudnionych¹⁹. Dlatego też duży nacisk kładzie się na podkreślenie

¹³ Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2015, s. 3.

¹⁴ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 16.

¹⁵ Jest to przedmiotowo-podmiotowe podejście do administracji publicznej, które charakterystyczne jest np. dla J.S. Langroda – zob. J. Lang, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 17 i n.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 27.

¹⁷ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7-21.

¹⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 136.

¹⁹ J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach 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. 219.

roli kadr administracji publicznej oraz jej odpowiednie przygotowanie nie tylko do merytorycznego wykonywania zadań publicznych i kształtowania postaw ludzkich²⁰. Ważne jest także wdrażanie pracowników administracji w proces cyfryzacji, w celu ułatwienia dostępu do usług publicznych, poprawy jakości obsługi obywateli oraz zwiększenia efektywności i szybkości działania. Tylko w ten sposób administracja może stać się bardziej przejrzysta, efektywna i szybsza, a w konsekwencji też bardziej przyjazna.

Zmieniająca się nieustannie administracja musi więc dostosowywać się do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Cyfryzacja administracji jest wyzwaniem stawianym przed administracją od dłuższego czasu. Jednak pandemia koronawirusa przyspieszyła transformację cyfrową, zmieniając istotnie model komunikacji i świadczenia usług administracji publicznej. W procesie tym rośnie rola obywateli, którzy mogą sami dokonywać określonych czynności, czyli mogą w tym procesie uczestniczyć²¹.

Wpisuje się to we współczesne pojmowanie administracji publicznej jako „partnera” obywatela, a odejście od władczego działania administracji na rzecz bardziej partnerskich²². Jak słusznie wskazuje J. Korczak, następuje swoiste „cywilizowanie” stosunków administracyjnych, poprzez które rozumie proces odchodzenia od jednostronnych, władczych, opartych na przymusie działań administracji na rzecz relacji opartej na uczestnictwie adresata działań z pełnym poszanowaniem przysługujących mu praw i godności człowieka, oczekującego bardziej humanitarnego podejścia do jego indywidualnej sprawy²³. Tylko taka administracja jest bliska ludziom²⁴.

Jest to szczególnie ważne, gdyż postępowania administracyjne dotyczą codziennych spraw obywateli. Dlatego jakość ich rozstrzygnięć oraz szybkość załatwiania spraw mają istotny wpływ na ocenę systemu administracji publicznej i poziom zaufania jednostek do państwa.

²⁰ J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław, listopad 1997, Wrocław-Poznań 1999, s. 43-56.

²¹ J. Korczak, *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2013, s. 11-29.

²² 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.

²³ J. Korczak, *Przyjazny urząd...*, s. 219.

²⁴ S. Fundowicz, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi*, [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. 256 i n.

Spółeczeństwo stając się coraz bardziej wykształcone oraz świadome swoich praw, domaga się poprawy jakości świadczonych usług oraz unowocześnienia metod i narzędzi działania. Stąd też „nowa administracja” ma być: odbiurokratyzowana, odmiejscowiona, odformalizowana, otwarta, dostępna, transparentna, przejrzysta, jawna, efektywna, sprawna, szybka, interoperacyjna, zintegrowana, kompatybilna, aktywna, wyprzedzająca, użyteczna i przyjazna²⁵. Ma to ułatwić korzystanie z usług administracji publicznej z wykorzystaniem rozwiązań informatycznych. Dlatego też Z. Stempnakowski słusznie cyfrowe urzędy nazywa produktami „na czasie” w administracji publicznej. Jak wskazuje ten autor, stają się one nowym wyzwaniem, bowiem obywatele oczekują uproszczenia sposobu kontaktowania się z urzędem²⁶.

Elektroniczna administracja to nie tylko komunikacja obywatela z urzędem, ale również przekazywanie danych pomiędzy organami, a także wewnątrz urzędu, tak aby zwolnić obywatela z obowiązku dostarczania wymaganych dokumentów²⁷. Jak słusznie wskazuje I. Lipowicz, postęp informatyczny wymusił inny sposób administrowania i relacje między administracją a jednostką²⁸. Niezbędne jest jednak wyposażenie urzędów w odpowiednie systemy informatyczne i teleinformatyczne²⁹. Dla uzyskania dobrej administracji potrzebne są też zmiany w samym funkcjonowaniu administracji³⁰.

Cyfryzacja administracji przynosi wiele korzyści zarówno dla niej samej, jak i dla obywateli. Podstawową korzyścią jest ułatwienie dostępu do usług publicznych. Urząd staje się dostępny dla obywatela całą dobę. W ten sposób eliminuje się m.in. problem udawania się do siedziby urzędu w godzinach jego urzędowania, oczekiwania w kolejce oraz ręcznego wypełniania formularzy³¹. Istotną wartością dodaną jest też skrócenie czasu rozpatrywa-

²⁵ D. Fleszer, *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14/1, s. 125.

²⁶ Z. Stempnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 58.

²⁷ G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela*, Warszawa 2006, s. 94-95.

²⁸ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 35 i n.

²⁹ K. Kłosowska, *Ewolucja czynności faktycznych 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. 167; D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych”, nr 18 z 5.07.2007 r., s. 2.

³⁰ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli, Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, RPO, Warszawa 2005, s. 113 i 122.

³¹ Z. Stempnakowski, *op. cit.*, s. 65.

nia spraw oraz zmniejszenie kosztów działalności administracji w związku z redukcją dokumentów w wersji papierowej. Cyfrowe narzędzia pozwalają także na szybsze i bardziej precyzyjne rozwiązanie problemów zgłaszanych przez obywateli.

3. E-usługi publiczne

Rozważając problematykę dostępności załatwiania spraw w administracji publicznej, zaobserwować możemy proces zmiany formy wykonywania usług publicznych z tradycyjnej na formę elektroniczną. Rozwój usług elektronicznych w Polsce normują przede wszystkim: ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej³², ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³³.

Trafnie zauważa P. Romaniuk, że wdrażanie e-usług, które odpowiadają na potrzeby zmieniających się wyzwań, stanowią ważny obszar budowy relacji, które łączą obywatela z konkretnym urzędem administracji publicznej³⁴. Wy różnić wśród nich można dwa typy usług – e-usługi administracyjne (polegające na wydawaniu decyzji związanych z władczą funkcją administracji) oraz e-usługi publiczne (związane z dostarczaniem konkretnych dóbr). Wyraża się to w dostarczaniu całości usługi w sposób cyfrowy, np. uiszczenie opłaty urzędowej, podatku, złożenie pisma, bądź istotnej części usługi, która może zostać załatwiona w ten sposób³⁵. Takie działania związane są z powszechnie znanym pojęciem administracji elektronicznej. Według J. Janowskiego e-administracja

³² Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1797 ze zm.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. poz. 2247.

³⁴ P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020, t. 1/44, s. 270.

³⁵ A. Jarosz, *Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej*, [w:] E. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, Kraków 2022, s. 114.

to otwarty i przyjazny mechanizm zapewniający współdziałanie pracowników różnych szczebli w celu załatwienia indywidulanych spraw interesantów (obywateli i przedsiębiorców, osób fizycznych oraz prawnych) i zaspokajania ich zbiorowych potrzeb³⁶. Definicja ta wpisuje się w funkcjonowanie wirtualnych (cyfrowych) urzędów.

Według danych GUS liczba obywateli korzystających z e-usług w urzędach systematycznie rośnie. Wpływ na to ma m.in. rozwój e-administracji. W 2022 r. najwięcej osób korzystało ze stron internetowych lub aplikacji jednostek administracji publicznej, by wyszukać tam potrzebne im informacje (29,3%); pobrać lub wydrukować formularze urzędowe (29,1%); wysłać wypełnione deklaracje podatkowe (28,9%); uzyskać dostęp do informacji osobistych przechowywanych przez jednostki administracji publicznej (25,4%) oraz odebrać urzędową korespondencję (23,2%). W 2022 r. klienci urzędów przez internet składali też wnioski o świadczenia lub uprawnienia (15,9%); dokonywali rezerwacji lub umawiali wizytę (13,2%); korzystali z publicznych baz danych lub rejestrów (8,1%) oraz składali wnioski o urzędowe dokumenty lub akty (6,1%)³⁷. Prognozować należy, że wzrost ten będzie stale następował ze względu m.in. na wdrażanie przepisów unijnych, zmianę prawa krajowego oraz zmianę sposobu wykonywania zadań przez administrację, a także powszechną cyfryzację usług elektronicznych.

Wśród najbardziej znanych platform, które udostępniają usługi elektroniczne, wyróżnić można m.in. Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP), Portal Informacyjno-Usługowy emp@tia, Portal Podatkowy finanse.mf.gov.pl, Portal obywatel.gov.pl, geoportal.gov.pl, a także platformy dla poszczególnych urzędów, jak np. portal dla osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ekrus.gov.pl, Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pue.zus.pl³⁸. Dzięki tym platformom mamy zagwarantowaną możliwość korzystania z usług elektronicznych praktycznie w każdym obszarze realizacji zadań publicznych. Obserwowany jest także wzrost korzystania z metod weryfikacji tożsamości osób przy pomocy profilu zaufanego. Wskaźnik ten należy diagnozować również w kategorii wzrostu zainteresowania przez obywateli elektronicznymi usługami publicznymi. Informatyzacja administracji publicznej powinna przynieść efekt w posta-

³⁶ J. Janowski, *Administracja elektroniczna*, Warszawa 2009, s. 53.

³⁷ Raport Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2022-roku,2,12.html> [dostęp 28.10.2023].

³⁸ P. Śwital, *Elektroniczne usługi publiczne dla obywateli – zarys problematyki*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2022, nr 5, s. 138.

ci wzrostu dostępności i efektywności świadczenia usług publicznych. Jak już wspomniano, wiąże się to z ukazaniem dzięki cyfryzacji administracji nowoczesnej i w pełni dostępnej, przejrzystej, funkcjonalnej oraz zrozumiałej. Jak zauważa A. Monarcha-Matlak, „wdrażając profesjonalnie programy i projekty, w ramach długofalowej strategii należy pamiętać o kompleksowym kształceniu i uświadamianiu społeczeństwa, jakie korzyści niosą z sobą nowe rozwiązania, wówczas obywatele sami będą zainteresowani efektywną i nowoczesną administracją. Sami będą także wspierali wysiłki modernizacyjne służące poprawie jakości usług administracyjnych”³⁹.

Słusznie stwierdza M. Ganczar, że e-administracja jest niezbędnym wyznacznikiem skutecznych struktur państwowych, zapewniających obywatelom i firmom możliwość działania we współczesnych realiach cywilizacyjnych⁴⁰. Tak założone świadczenie usług opiera się na zapewnieniu obywatelowi komunikacji elektronicznej z urzędem. W modelu tym akcentuje się wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych z dostępem internetu, a także obsługę obywatela przy użyciu poczty elektronicznej. Działanie to wpisuje się w przyjętą w ustawodawstwie definicję komunikacji elektronicznej. Niekiedy, jak zauważa J. Korczak, w odniesieniu do odbywania sesji organów stanowiących j.s.t. w trybie zdalnym, a więc takim, który wykorzystuje środki komunikacji elektronicznej, powoduje to problemy natury technicznej. Wskazuje on, że do zdalnego komunikowania się konieczne są nie tylko urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzie programowe, które umożliwia indywidualne porozumiewanie się na odległość, ale przede wszystkim urządzenie elektroniczne, z których może być generowana informacja pisemna, słowna i wizualna⁴¹. Warto przy tym zauważyć, że brak regulacji w zakresie komunikacji elektronicznej (zdalnej) w okresie pandemii COVID-19 w wielu przypadkach powodował chaos w zakresie poszukiwania alternatywnej komunikacji do form tradycyjnych. Działania takie musiały bowiem konieczność wypracowania rozwiązań prawnych mających na celu zapewnienie sprawności funkcjonowania państwa. Rozwiązania te przyczyniają się również do rozwoju usług elektronicznych.

Proces rozwoju e-usług nie zawsze jest wyborem samego obywatela, ale państwa realizującego na rzecz społeczeństwa określone usługi. Wiaże się on

³⁹ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 203-204.

⁴⁰ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 40.

⁴¹ J. Korczak, *Odbywanie sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w trybie zdalnym. Problemy ustrojowe, proceduralne i konstytucyjne*, [w:] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022, s. 33.

ze zmianami przepisów prawnych. Przykładem takiego działania jest chociażby usługa e-doręczenia w postępowaniu podatkowym (skarbowym), stanowi ona kolejny etap wprowadzania zmian w stronę automatyzacji komunikacji przedsiębiorców z urzędami. W lipcu 2022 r. uruchomiona została nowa usługa e-Urzędu Skarbowego, gdzie podatnicy mogą elektronicznie załatwić wiele spraw. Według planów od 1 października 2024 r. działalność gospodarczą w CEIDG założyć będzie można wyłącznie drogą elektroniczną. Takie przejście w zakresie wykonywania usług publicznych wymusza na przedsiębiorcach zmianę wyboru świadczenia usług publicznych. Służyć ma ono standaryzacji w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz łatwiejszej i sprawniejszej komunikacji z urzędem. Zasadniczym celem procesu informatyzacji administracji publicznej, jak słusznie zauważa M. Kotulska, jest zapewnienie możliwości elektronicznej obsługi obywateli i innych zainteresowanych podmiotów przez organy władzy publicznej⁴². Rozwój e-administracji jest naturalną konsekwencją roli, jaką przypisuje się informatyzacji i rozwiązaniom informatycznym w społeczeństwie informacyjnym⁴³. Dzięki elektronicznym usługom publicznym cel ten może zostać osiągnięty.

4. Sztuczna inteligencja w działaniach administracji jako narzędzie wzmacniające administrację elektroniczną

Problematyka unormowania sztucznej inteligencji w życiu społecznym, w tym administracji publicznej, budzi liczne kontrowersje. Jednak jej rozwiązania przyczynić się mogą również do rozwoju administracji elektronicznej. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu rozwiązań sztucznej inteligencji do automatyzacji zadań manualnych, poprawy jakości obsługi petenta, skrócenia czasu wydawania decyzji, a także usprawnienia procesu funkcjonowania urzędu. Założenie takie wskazuje już bez głębszej analizy, że cechy te są podobne do tych, jakie ma również administracja elektroniczna. W doktrynie pojawia się pojęcie „robotyzacji stosowania prawa administracyjnego”, jak zauważa J. Dobkowski „istnieją możliwości automatyzacji różnych czynności [...] podejmowanych w trakcie administracyjnego stosowania prawa, jednakże [...] postępowanie administracyjne nie poddaje się gruntownej automaty-

⁴² M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2012, nr 9, s. 23.

⁴³ D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie EPUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12, s. 128.

zacji”⁴⁴. Zagadnienie to odnieść można zarówno do wdrażania informatyzacji, cyfryzacji administracji, jak i wdrażania sztucznej inteligencji. Budzi to nadal obawy dotyczące prowadzonych postępowań czy też wykonywania zadań w pełni zautomatyzowanych urzędach, w których zanika brak relacji obywatel–urzędnik, a czynności wykonywane są często mechanicznie.

Według Polityki Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019-2027 sztuczna inteligencja jest systemem informatycznym (działającym w postaci oprogramowania *software* lub w postaci zintegrowanej w urządzeniu fizycznym *hardware*) stworzonym przez człowieka, który rozwiązuje złożone problemy funkcjonuje w wymiarze zarówno fizycznym, jak i cyfrowym. System taki funkcjonuje, postrzegając swoje otoczenie poprzez pozyskiwanie i interpretację zgromadzonych, ustrukturyzowanych i nieustrukturyzowanych danych, wyciąganie wniosków z dostępnej wiedzy, przetwarzanie informacji uzyskanych na podstawie tych danych po to, aby podejmować decyzje co do najlepszego działania dla osiągnięcia założonego celu⁴⁵.

Ramy wykorzystania SI w administracji publicznej w Polsce opisano w dokumencie „Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020”⁴⁶. Podkreślono m.in. konieczność wdrożenia SI w działaniach administracji w celu automatyzacji procedur (tam, gdzie jest to możliwe) oraz usprawnienie efektywności i skuteczności załatwiania spraw publicznych. Ważne jest podkreślenie, że decyzje administracyjne wydają urzędnicy, a nie sztuczna inteligencja. Algorytm służyć ma natomiast poprawie efektywności funkcjonowania administracji, analizie materiałów, dowodów może przyspieszyć segregowanie dokumentów czy wyszukiwanie niezbędnych informacji. Jak zauważa E.A. Płocha, zgodnie przyjmuje się, że sztuczna inteligencja jest wykorzystywana w systemach SI, które mogą stanowić oprogramowanie działające w wirtualnym świecie (m.in. asystenci głosowi, oprogramowanie do analizy obrazu, wyszukiwarki, systemy rozpoznawania mowy i twarzy) lub wbudowane w urządzenia (np. zaawansowane roboty, samochody autonomiczne, drony lub aplikacje *Internet of Things*)⁴⁷.

Narzędziem sztucznej inteligencji jest wykorzystywany w ramach wirtualnych (cyfrowych) urzędów moduł e-urzędnik. Odpowiada on m.in. za obsługę

⁴⁴ J. Dobkowski, *Rola „mądrej” maszyny w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej*, „Journal Of Modern Science” 2022, t. 1/48, s. 34.

⁴⁵ Polityka rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce na lata 2019-2027, <https://www.gov.pl/attachment/0aa51cd5-b934-4bcb-8660-bfecb20ea2a9> [dostęp 28.10.2023].

⁴⁶ Uchwała nr 196 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia „Polityki dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020”, M.P. z 2021 r. poz. 23.

⁴⁷ E.A. Płocha, *O pojęciu sztucznej inteligencji i możliwościach jej zastosowania w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w Działaniu Sprawy Cywilne” 2020, nr 44, s. 279.

pytań kierowanych do urzędów. Jest to jedno z narzędzi obsługiwanych przez algorytmy sztucznej inteligencji. Działa na zasadzie możliwości wideorozmowy czy też czatu, na którym obywatel ma możliwość zadawania pytań. Wirtualny urzędnik na podstawie stworzonej przez pracowników urzędu bazy z informacjami jest w stanie udzielić odpowiedzi obywatelowi. Rozwiązanie takie obserwować możemy m.in. w obsłudze banków, gdzie urządzenie to nazywane jest np. wirtualnym doradcą. Ma ono na celu odciążenie urzędników od udzielania odpowiedzi na proste pytania kierowane do urzędu czy też usprawnienie połączeń z poszczególnymi stanowiskami, wydziałami, departamentami w urzędzie mającymi załatwić sprawę urzędową. Narzędzie to może pełnić także funkcje pomocnicze dla jednostek takich jak Biuro Obsługi Mieszkańców.

Podsumowanie

Rozwój informatyzacji administracji publicznej przyczynia się do zmiany sposobu wykonywania zadań w administracji publicznej. Związane jest to z rozwojem nowych technologii, ale także poszukiwaniem przez państwo nowych form załatwiania spraw publicznych i realizacji nałożonych na nie zadań. Powszechne staje się wykorzystanie internetu oraz e-komunikacji. Działania takie są związane z wdrażaniem przepisów prawa unijnego, jak również z realizowanymi strategiami informatyzacji. Wiąże się to z nieustannym rozwojem społeczeństwa informatycznego. Powszechne staje się również dążenie do podnoszenia poziomu jakości świadczonych usług, ich dostępności, przejrzystości oraz funkcjonalności. Informatyzacja jest obecna we wszystkich rodzajach postępowań. Jej zastosowania obserwować można w działalności urzędów, postępowaniu administracyjnym, prawie budowlanym, postępowaniu podatkowym, a także innych procedurach.

Do rozwoju usług elektronicznych przyczyniła się również pandemia COVID-19. Wymusiła ona wdrożenie e-usług publicznych, które często były nadal w fazie pilotażowej. Pokazała również, że w wielu przypadkach administracja nie ma narzędzi do komunikacji elektronicznej do załatwiania spraw publicznych. Przyczyniło się to do poszukiwania nowych rozwiązań, jak i wymusiło ich unormowanie na gruncie prawa krajowego. Sytuacja ta pozwoliła także nabyć obywatelom doświadczenie w zakresie korzystania z usług elektronicznych, co przyczynia się do wzrostu zaufania do tego typu usług. Zauważalny jest również na podstawie danych statystycznych GUS stały wzrost wyboru usług elektronicznych.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy administracja elektroniczna może być przyjazna dla obywateli, wskazać można na jej podstawowe cechy. Daje ona

możliwość załatwienia sprawy przy użyciu platformy elektronicznej, wirtualnego (cyfrowego) urzędu, który jest w pełni wystandaryzowany. Usługi zaufania publicznego zyskują wyższy poziom zaufania. Do optymalizacji procesów, szybkości załatwiania sprawy przyczyniają się również narzędzia sztucznej inteligencji, które odciążać mogą docelowo urzędników administracji publicznej od nieskomplikowanych czynności administracyjnych. W doktrynie wykazuje się także m.in. takie zalety, jak pełną dostępność urzędu 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu. Daje to obywatelowi możliwość załatwienia sprawy w dogodnym dla siebie czasie oraz z dowolnego miejsca.

Aby działania były w pełni skuteczne, potrzeba rozwoju infrastruktury informatycznej i dostępu do sieci szerokopasmowego internetu. Wymagane stanie się również podniesienie kompetencji cyfrowych urzędników administracji publicznej, a dla nowych pracowników ważne jest stałe nabywanie w procesie kształcenie kompetencji cyfrowych. Wymagane jest także podnoszenie poziomu bezpieczeństwa świadczonych usług publicznych. Powoduje to wzmocnienie ochrony systemów teleinformatycznych, wdrożenie zasad cyberbezpieczeństwa, jak również uregulowanie tego typu zagrożeń i odpowiedzialności za ich naruszenie. Takie działania przyczyniać się będą do stałego zwiększania poziomu zaufania do usług elektronicznych. Konieczne stają się także: promowanie e-usług i promocja ich atrakcyjności.

Prawo wobec postępu technicznego

Wstęp

Postęp techniczny ma złożoną naturę obejmującą działania jednostki skierowane na poprawę jej sytuacji lub sytuacji osób trzecich w oparciu o poznane prawa przyrody. Złożoność postępu technicznego determinuje zróżnicowane działania prawodawcy dostosowane do poszczególnych aspektów tego procesu. Przedmiotem działań prawodawcy jest aktywność jednostki, która uczestniczy w postępie technicznym.

Celem tekstu jest określenie modelu działań prawodawcy poprzez wykazanie kryteriów tych działań, jak również sfer działań prawodawcy odpowiadających różnym aspektom postępu technicznego. W artykule przyjęto założenie, że postęp techniczny jest oparty na wolności jednostki, której aktywność zmierza do poprawy jej sytuacji lub sytuacji osób trzecich. Badania, których wyniki zostały zaprezentowane, przeprowadzono w oparciu o dorobek nauki prawa, w szczególności dotyczący wolności nauki, jak również szerokiego zakresu aspektów postępu technicznego.

1. Pojęcie postępu technicznego

Postęp techniczny oznacza proces rozwoju nauki i techniki, umożliwiający zmiany metod produkcji lub świadczenia usług¹. Celem postępu technicznego jest zmniejszenie kosztów produkcji lub usług lub zwiększenie ich jakości².

* Dr hab. Maciej Błażewski, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0003-2812-8199, maciej.blazewski@uwr.edu.pl.

¹ Zdaniem L. Smolagi postępowem technicznym jest proces rozwoju nauki i techniki obejmujący zmiany w metodach wytwarzania produktów, doskonaleniu narzędzi pracy, jak również wytwarzanie nowych wyrobów i usług. L. Smolaga, *Badania naukowe i postęp techniczny jako czynnik produkcji*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1, s. 67.

² Zob. L. Smolaga, *op. cit.*, s. 67; J. Nasiłowski, L. Smolaga, *Wpływ wydajności pracy oraz postępu technicznego na poziom rozwoju gospodarczego*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2016, nr 2, s. 150.

Postęp techniczny obejmuje jednocześnie działania w sferze nauki, jak i sferze gospodarki³. W sferze nauki mieszczą się działania nakierowane na poznawanie obiektywnych praw przyrody, a sfera gospodarki odnosi się do działań związanych z wykorzystaniem zdobytej wiedzy w praktyce gospodarczej poprzez modyfikację produkowanych wyrobów lub zmianę organizacji pracy⁴. Sfery te mogą być odrębne względem siebie, lecz mogą także być ze sobą związane. Sytuacja odrębności tych sfer ma miejsce, gdy podmioty prowadzące badania naukowe wykonują je niezależnie od potencjalnego wykorzystania ich wyników. Sfery te są ze sobą związane, gdy podmioty prowadzące badania zakładają przyszłe wykorzystanie ich efektów w procesie produkcji lub świadczenia usług⁵.

W nauce podkreśla się, że postęp techniczny może być związany zarówno z pozytywnymi, jak i negatywnymi skutkami dla ludzi⁶. Pozytywne skutki postępu technicznego mają miejsce, gdy końcowe produkty lub usługi mają większą jakość, a ich odbiorcy mogą je nabyć po niższej cenie. Negatywne skutki postępu technicznego mogą odnosić się do otoczenia procesów produkcyjnych lub usługowych, obejmujących m.in. sąsiadów zakładów produkcyjnych, których nieruchomości są zanieczyszczane, lub pracowników, których zakład pracy zwalnia ze względu na ulepszenia organizacyjne⁷. Podkreślenia wyma-

³ L. Smolaga, *Badania naukowe...*, s. 67-68. Zob. też J. Nasiłowski, L. Smolaga, *op. cit.*, s. 150.

⁴ Jak słusznie podkreśla K. Oryl, postęp techniczny stanowi dynamiczny czynnik wzrostu gospodarczego oparty na osiągnięciach nauki. *Idem*, *Współczesne badania naukowe i postęp techniczny*, RPEiS 1973, z. 1, s. 135.

⁵ Zdaniem K. Oryla do czasów współczesnych sfera nauki rozwijała się niezależnie od sfery gospodarki. Podkreśla on także, że rewolucja industrialna zmieniła ten model, włączając naukę do procesów produkcyjnych. *Idem*, *op. cit.*, s. 138. Jak podkreśla Z. Hajduk, od przełomu XIX i XX w. nastąpiło silne powiązanie nauki i techniki, czego skutkiem jest skrócenie czasu pomiędzy odkryciami naukowymi, a realizacją techniczną wynalazków. *Idem*, *Postęp naukowy, techniczny oraz cywilizacyjno-kulturowy*, „Roczniki Filozoficzne” 1997, t. XLV, z. 3, s. 173. Zdaniem A. Onufer, postęp naukowy i techniczny może doprowadzić do zmian strukturalnych jedynie wówczas, gdy do tych zmian zostanie zaangażowany kapitał w odpowiedniej skali. Zob. *eadem*, *Wpływ postępu technicznego na zmiany strukturalne prowadzące do unowocześnienia gospodarki*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, nr 7, s. 46.

⁶ J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 17; D. Palka, A. Wieczorek, *Postęp techniczny – wybrane problemy oraz propozycje ich rozwiązania*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2017, vol. 6, s. 194-195.

⁷ Szerzej problematykę złożoności skutków postępu technicznego, obejmującą zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty, przedstawiają: R. Michałek, M. Kuboń, *Postęp naukowo-techniczny i jego skutki społeczno-ekologiczne*, „Inżynieria Rolnicza” 2009, nr 1, s. 207-211; A. Walczyna, I. Łucjan, *Postęp techniczny a humanizacja pracy*, „Postępy Nauki i Techniki” 2012, nr 12, s. 192-194. D. Gałuszka, G. Ptaszek oraz D. Żuchowska-Skiba zauważają powstanie dwóch przeciwstawnych i jednocześnie skrajnych postaw wobec skutków postępu technicznego. Pierwsza postawa, która odnosi się głównie do jego pozytywnych skutków, określana jest jako technooptymistyczna. Postawa ta właściwa jest m.in. transhumanizmowi. Druga postawa, którą podkreśla w przeważa-

ga, że postęp techniczny może stwarzać jednocześnie pozytywne, jak i negatywne skutki. Mogą one odnosić się bowiem do różnych adresatów.

2. Wolność jednostki jako podstawa postępu technicznego

Postęp techniczny oznacza ulepszenie środków produkcji oraz poprawę organizacji pracy⁸. Jest on zatem ukierunkowany motywacją jednostki do poprawy jej sytuacji lub sytuacji innych osób⁹. Postęp techniczny jest dokonywany dzięki działaniom tej jednostki. Podkreślenia wymaga zatem ścisły związek postępu technicznego z jednostką lub grupą jednostek. Prawodawca oparł ten związek na modelu wolności jednostki, która może podejmować działania będące częścią postępu technicznego.

Wolność jednostki do podejmowania działań zmierzających do postępu technicznego nie ma jednorodnego charakteru. Sfera tej wolności obejmuje elementy z dwóch innych konstytutywnych wolności jednostki, którymi są wolność nauki oraz wolność działalności gospodarczej¹⁰.

Postęp techniczny obejmuje dwa etapy: badawczy oraz rozwojowy. W ramach tego pierwszego prowadzone są badania podstawowe lub badania aplikacyjne. Celem obu tych badań jest zdobycie nowej wiedzy lub nowych umiejętności¹¹. Przedmiotem tej wiedzy lub umiejętności są obiektywnie istniejące prawa

jącej mierze negatywne skutki postępu technicznego, określana jest jako technopesymistyczna. D. Gałuszka, G. Ptaszek, D. Żuchowska-Skiba, *Uspołecznianie technologii u progu czwartej rewolucji przemysłowej*, [w:] D. Gałuszka, G. Ptaszek, D. Żuchowska-Skiba (red.), *Technologiczno-społeczne oblicza XXI wieku*, Kraków 2016, s. 15-16.

⁸ Zob. L. Smoła, *op. cit.*, s. 67.

⁹ W opracowaniu przyjęto dominujące w nauce założenie, że postęp techniczny jest determinowany głównie działaniami podmiotów prywatnych. Jak zaznaczają A. Mitek oraz I. Miciuła, zmiany w przedsiębiorstwach są w znacznej części uwarunkowane postępowaniem technicznym. *Eidem, Współczesne determinanty rozwoju przedsiębiorstw prywatnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 28, s. 57. Podobnie uważa A. Onufer, która podkreśla, że głównym nośnikiem postępu technicznego jest przemysł. *Eadem, op. cit.*, s. 46.

¹⁰ W pracy przyjęto założenie, że postęp techniczny jest z zasady powiązany ze sferą gospodarczą. Wyjątkiem są sytuacje, gdy jednostka podejmuje działania związane z postępowaniem technicznym, które nie służą jednak osiągnięciu celów gospodarczych. Podkreślenia wymaga, że nawet badania podstawowe, których celem jest zdobycie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów, w dalszej perspektywie mogą być wykorzystane do prowadzenia prac rozwojowych.

¹¹ W świetle art. 4 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. badaniami naukowymi są m.in. badania podstawowe, które należy rozumieć jako prace empiryczne lub teoretyczne ukierunkowane na zdobycie nowej wiedzy o podstawowych zjawiskach oraz obserwowanych faktach bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 p.s.w.n. badaniami naukowymi są także

przyrody. W ramach etapu rozwojowego prowadzone są prace rozwojowe obejmujące działania nakierowane na zastosowanie tej wiedzy i umiejętności do ulepszenia produktów, procesów lub usług¹².

Każdy z tych etapów opiera się na odrębnej podstawie. Podstawą etapu badawczego jest wolność nauki, która oznacza m.in. swobodę wyboru przedmiotu i celu badań, dostępu do informacji istotnych dla prowadzonych badań, a także sposobu ich publikacji¹³. Podstawą etapu rozwojowego jest wolność działalności gospodarczej, oznaczająca swobodę podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, czyli zorganizowanej działalności wykonywanej we własnym imieniu i w sposób ciągły¹⁴.

Polski prawodawca przyjął zatem założenie, że podstawą postępu technicznego jest wolność jednostki. Prawodawca postawił zatem jednostce swobodę doboru środków badawczych i rozwojowych, jak również określa zakres ich stosowania.

Jednostka może korzystać z tej swobody w celu realizacji samodzielnie wybranego celu, który może być zgodny lub neutralny względem prawnie chronionych wartości, takich jak zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również ochrona życia lub zdrowia ludzkiego oraz ochrona mienia. Swoboda ta ma bowiem względny charakter. Granice tej swobody wyznaczone

badania aplikacyjne będące pracami mającymi na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, które są nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.

¹² Zgodnie z art. 4 ust. 3 p.s.w.n. prace rozwojowe stanowią działalność obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług. W świetle tego przepisu prace rozwojowe nie obejmują jednak rutynowych i okresowych zmian wprowadzanych do tych produktów, procesów lub usług, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń.

¹³ W świetle art. 73 Konstytucji RP jedną z zasad konstytucyjnych jest wolność badań naukowych zapewniona każdej jednostce. Szerzej problematykę wolności nauki przedstawia M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 73*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, LEX/el., teza 3.

¹⁴ Jak słusznie zauważa J. Rotko, wolność działalności gospodarczej obejmuje m.in. wykorzystanie urządzeń technicznych w procesach przemysłowych. *Idem*, *op. cit.*, s. 18. Podkreślenia wymaga, że rozwój gospodarczy oraz postęp techniczny są sprzężonymi zjawiskami. Przedsiębiorcy uczestniczą w procesie technicznym ze względu na potrzebę optymalizacji procesów produkcyjnych i eksploatacyjnych. M. Błażewski, *Funkcje norm technicznych wobec gospodarki*, AUWr No. 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV, s. 69-70. W świetle art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na wolności działalności gospodarczej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 2 pr. przeds. podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej są wolne dla każdego na równych prawach. W świetle art. 3 pr. przeds. działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

są ze względu na ochronę tych wartości¹⁵. Poza granicami tej swobody mieszczą się działania jednostki, które są niezgodne z tymi wartościami. Prawodawca wyznacza te granice, ustanawiając wyraźne zakazy i nakazy w przepisach prawa.

3. Sfery relacji prawa wobec postępu technicznego

Postęp techniczny obejmuje szereg złożonych działań podejmowanych przez różne jednostki dążące do uzyskania wiedzy lub ulepszeń. Ze względu na wielostronny charakter tych działań możliwe jest wyodrębnienie pięciu różnych sfer relacji prawa wobec postępu technicznego. Każda z tych sfer jest określana przez prawne uwarunkowania dotyczące wolności jednostki i jej granic.

Pierwsza sfera dotyczy **ograniczeń postępu technicznego** ze względu na potrzebę prawnej ochrony przyjętego systemu wartości¹⁶. Ograniczenia te mogą dotyczyć samych działań jednostek lub ich efektu, które są niezgodne z tymi wartościami. W tym celu prawodawca ustanawia ogólny zakaz prowadzenia określonych badań naukowych lub prac rozwojowych¹⁷. Podkreślenia wymaga, że zakaz ten dotyczy obszaru poza granicami wolności jednostki, ponieważ odnosi się do działań niezgodnych z tymi wartościami.

Drugą sferą **jest normalizacja postępu technicznego**. Sfera ta obejmuje przyjęcie standardów technicznych określających działanie człowieka, jak również właściwości wytwarzanych przedmiotów i substancji¹⁸. Stosowanie

¹⁵ Jak podkreślają J. Nasiłowski oraz L. Smolaga, ocena *a priori* potencjalnych skutków postępu technicznego, jest trudna do przeprowadzenia, ze względu na złożoność uwarunkowań społeczno-gospodarczych. J. Nasiłowski, L. Smolaga, *op. cit.*, s. 153. Prawodawca, ustanawiając granice tej wolności, opiera się na porównaniu wyników tych ocen z obszarem prawnie chronionych wartości. Zdaniem J. Rotki prawo jest regulatorem postępu technicznego realizującym ocenę jego zgodności z określonymi wartościami. *Idem, op. cit.*, s. 16. Podkreślenia wymaga, że prawo, regulując rozwój techniki, może wypełniać funkcję hamującą lub funkcję stymulującą, w zależności od przyjętej perspektywy ochrony wartości. Prawo pełni funkcję hamującą, gdy ogranicza postęp techniczny ze względu na negatywne skutki tego postępu dla chronionych wartości. Prawo pełni też funkcję stymulującą, gdy uznaje pozytywny charakter skutków postępu technicznego. Zob. M. Błażewski, *Zapewnienie interoperacyjności urządzeń i systemów. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 29-30.

¹⁶ Szerzej problematykę ograniczeń postępu technicznego w ujęciu historyczno-prawnym przedstawia J. Rotko, *op. cit.*, s. 16. Podkreślenia wymaga, że celem prawnych ograniczeń postępu technicznego jest z zasady ochrona silnych gospodarczo lub społecznie grup społecznych. Perspektywa członków tych grup determinuje bowiem zakres prawnie chronionych wartości. Zob. M. Błażewski, *Zapewnienie interoperacyjności...*, s. 29.

¹⁷ Każda z tych jednostek lub grup tych jednostek podejmuje te działania odnoszące się do ich zainteresowań badawczych lub gospodarczych.

¹⁸ Problematykę przedmiotu regulacji normy technicznej szerzej analizują: A. Michalska, *Normy techniczne w PRL powstające w procesie normalizacji*, RPEiS 1966, z. 1, s. 40; W. Brzeziński,

tych standardów zapewnia spójność działań różnych podmiotów podejmujących się prac rozwojowych, jak i używających przedmioty będące efektem postępu technicznego¹⁹. Normalizacja odnosi się do działań, a także ich efektów, które są zgodne względem prawnie chronionych wartości lub neutralne względem tych wartości. Normalizacja dotyczy bowiem przejawów aktywności prawnie dozwolonej.

Trzecia sfera odnosi się do **wspierania postępu technicznego**, jeżeli spodziewane efekty działań jednostek są zgodne z prawnie chronionymi wartościami. Działania te nie tylko mieszczą się w sferze wolności jednostki, ale mogą także stanowić ułatwienie realizacji prawnie chronionych wartości. Wsparcie postępu technicznego może mieć charakter finansowy, obejmujący ograniczenie obciążeń fiskalnych jednostki²⁰ lub udzielenie jej dotacji²¹. Wspieranie postępu technicznego obejmuje istotne narzędzia prawodawcy zmierzające do ukierunkowania postępu technicznego w sposób zgodny z celami porządku prawnego. Podmiotami wspieranymi są m.in. przedsiębiorcy będący uczestnikami postępu technicznego, których działania są determinowane ich potrzebą zapewnienia jak największej efektywności przy osiąganiu korzyści z tego postępu. Prawodawca, zapewniając wsparcie, determinuje kierunek, w którym te podmioty osiągną większe korzyści.

Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym, PiP 1966, z. 9, s. 283; W. Bagiński, F. Romaniuk, *Podstawy prawne postępu technicznego*, Warszawa 1967, s. 200. Zaznaczenia wymaga, że prawo nadanie normom technicznym moc powszechnie obowiązującą służy m.in. stymulacji postępu technicznego. M. Błazewski, *Zapewnienie interoperacyjności...*, s. 30.

¹⁹ Proces normalizacji zmierza do przyjęcia i określenia właściwości działań człowieka, jak również efektów tych działań, jakimi są m.in. przedmioty i substancje. Proces normalizacji zakłada ujednolicenie lub harmonizację stosowanych standardów technicznych. Zob. A. Michalska, *op. cit.*, s. 44. Zdaniem W. Bagińskiego oraz F. Romaniuka nowoczesna gospodarka wymaga normalizacji, w celu ograniczenia zbędnej różnorodności. *Eidem, op. cit.*, s. 200. Jak podkreśla M. Stanuła, normalizacja, poprzez wprowadzenie ograniczeń i uproszeń, zapewnia większą użyteczność, kompatybilność i zamiennność wyrobów, procesów i usług. *Idem, Normy i normalizacja w Polsce*, „Śląski Kwartalnik Naukowy” 2013, nr 4, s. 31. Jak zauważa J. Starościk, standaryzacja produkcji jest niezbędna dla zapewnienia możliwości kooperacji i koordynacji pomiędzy przedsiębiorstwami. *Idem, Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 123. Zob. też M. Błazewski, *Racjonalny prawodawca wobec zmienności uwarunkowań technicznych: ustanowienie oraz odestanie do norm technicznych*, AUWr No. 3978, PPIA 2020, t. CXX/1, s. 40.

²⁰ Prawodawca wspiera postęp techniczny, ustanawiając m.in. ulgę na działalność badawczo-rozwojową, czyli prawo podatnika prowadzącego działalność badawczo-rozwojową do odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na tę działalność (art. 18d ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.).

²¹ W świetle art. 30 ust. 1 pkt. 4a u.NCBiR zadaniem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju jest m.in. finansowanie badań aplikacyjnych.

Czwarta sfera obejmuje **ochronę postępu technicznego**, jeżeli działania, jak i ich efekty są zgodne z prawnie chronionymi wartościami lub neutralne względem tych wartości. Działania i ich efekty powinny mieścić się zatem w sferze wolności jednostki. Przedmiotem ochrony są z zasady efekty działań przed ingerencją osób trzecich. Celem ochrony jest zapewnienie jednostce swoistego monopolu technicznego obejmujące prawo do swobodnego i wyłącznego korzystania z tych efektów²². Zapewnienie ochrony jest poprzedzone rozstrzygnięciem, w postaci patentu, stwierdzającym posiadanie praw do tych efektów²³.

Piąta sfera dotyczy **korzystania z efektów postępu technicznego**. Prawodawca zapewnia państwu korzystanie z efektów działań mieszczących się w obszarze wolności jednostki, jeżeli efekty te, takie jak nowe rozwiązania techniczne, umożliwią szybszą i mniej kosztową realizację tych wartości. Korzystanie z tych efektów może przybrać formę nabycia prawa do tych rozwiązań technicznych lub zapewnienia współdziałania publicznych narzędzi technicznych z prywatnymi narzędziami technicznymi²⁴. Podkreślenia wymaga, że sfera korzystania z efektów postępu technicznego może być związana ze sferą wsparcia tego postępu. Prawodawca może zakładać, że podmioty uczestniczące w postępie technicznym otrzymają wsparcie dla swoich działań, o ile efekty tych działań będą następnie wdrażane przez podmioty publiczne wykonujące zadania publiczne.

Każda ze sfer relacji prawa względem postępu technicznego odnosi się do innych jego aspektów. Postęp techniczny ma bowiem charakter rozproszony, a jednocześnie złożony w czasie. Rozproszony charakter postępu technicznego przejawia się szerokim zakresem podmiotów w nim uczestniczących, które podejmują działania mające z ich perspektywy polepszyć ich sytuację lub sytuację

²² Jak podkreśla A. Turczak, ochrona patentowa zapewnia przedsiębiorstwu, które wprowadziło na rynek innowacyjny produkt status monopolisty w obszarze stosowania tego produktu. Zob. *eadem*, *Problemy ochrony patentowej w Polsce*, „Equilibrium” 2010, nr 1 (4), s. 206-207. Problematykę monopolu, którego podstawą jest ochrona patentowa, przedstawia szerzej M. Dela, *Czasokres ochrony patentowej w świetle teorii dobrobytu społecznego*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, nr 3, s. 6-7.

²³ Zgodnie z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 324 ze zm., Urząd Patentowy jest właściwy do wydania decyzji o udzieleniu patentu na wynalazek oraz prawa ochronnego na wzór użytkowy. Podkreślenia wymaga, że ochrona patentowa obejmuje środki cywilnoprawne, które przysługują uprawnionemu z patentu, względem innych osób. A. Turczak, *op. cit.*, s. 209.

²⁴ W świetle art. 20c ust. 1 oraz ust. 3 pkt 2-5 u.i.d.p.r.z. funkcje punktu potwierdzającego, czyli podmiotu prowadzącego weryfikację zgodności danych ze stanem faktycznym oraz unieważnienie profilu zaufanego, może pełnić bank krajowy, operator pocztowy, oddział instytucji kredytowej lub spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa. W świetle wykładni językowej art. 21 ust. 1-2 u.i.d.p.r.z. oprogramowanie interfejsowe stosowane przez podmiot publiczny do realizowania zadań publicznych może być stworzone przez podmiot prywatny zachowujący autorskie prawa majątkowe.

osób trzecich²⁵. Postęp techniczny jest także złożony czasowo, ponieważ obejmuje on szereg działań podejmowanych w różnym czasie, które z zasady nie są ze sobą wzajemnie powiązane. Te cechy postępu technicznego uniemożliwiają prawodawcy zbudowanie jednolitej relacji prawa z tym postępowaniem, lecz przyczyniają się do powstania wielu odrębnych działań odpowiadających potrzebom każdej z tych pięciu sfer.

4. Środki prawne właściwe dla relacji prawa wobec postępu technicznego

Prawodawca ustanowił środki prawne bezpośrednio wpływające na postęp techniczny na etapie stosowania prawa. Należy wyróżnić dwa rodzaje środków prawnych ze względu na charakter zależności postępu technicznego do prawnie chronionych wartości. Każdy z tych środków prawnych jest właściwy odrębnej strefie relacji względem postępu technicznego

Pierwszym rodzajem są środki nadzoru, które mają na celu zapewnienie ochrony tych wartości przed ich naruszeniem przez jednostkę. Środkiem nadzoru jest m.in. rozstrzygnięcie organu administracji publicznej wyrażające zgodę na przeprowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych²⁶. Środek ten ma na celu zapewnienie tych działań w sposób zgodny z przepisami prawa, a tym samym zagwarantowanie, aby jednostka nie przekroczyła granicy swojej wolności. Środek ten służy zatem ograniczeniu lub wyłączeniu tych działań związanych z postępowaniem technicznym, które nie są zgodne z prawnym systemem wartości. Środek ten odpowiada sferze ograniczenia postępu technicznego.

Drugim rodzajem środków prawnych są umowy o finansowanie albo dofinansowanie badań naukowych lub prac rozwojowych, których wykonanie może

²⁵ Szerzej problematykę rozproszenia postępu technicznego, określanego jako decentralizację tego postępu, która jest rozumiany jako umożliwienie wielu jednostkom samodzielnego podejmowania prac badawczych oraz prac rozwojowych, przedstawia J. Kwaśniewski, *Co przyspiesza a co hamuje postęp techniczny. O historycznych uwarunkowaniach innowacyjności: komentarz do The Lever of Riches Joela Mokryra*, [b.m.w.] 2019, s. 21.

²⁶ W świetle art. 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 2 u.o.z.c.n., lokalna komisja etyczna do spraw doświadczeń na zwierzętach może udzielić zgody na wykorzystanie w procedurze zwierząt dzikich, jeżeli celów określonych w art. 3 u.o.z.c.n. nie można osiągnąć z wykorzystaniem zwierząt laboratoryjnych. Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 3 u.o.z.c.n. lokalna komisja etyczna do spraw doświadczeń na zwierzętach może udzielić, w wyjątkowych przypadkach, zgody na wykorzystanie w procedurze zwierząt bezdomnych, jeżeli celem procedury jest zbadanie zdrowia i dobrostanu tych zwierząt lub zapobieżenie poważnemu zagrożeniu powodowanemu przez te zwierzęta dla zdrowia ludzi lub zwierząt lub dla środowiska i cel ten można osiągnąć wyłącznie z wykorzystaniem tych zwierząt.

umożliwić realizację prawnie chronionych wartości²⁷. Prawodawca zakłada, że pokrywając część lub całość kosztów postępu technicznego ze środków publicznych, umożliwi realizację działań jednostki, których cel jest zgodny z systemem wartości prawnie chronionych. Środek ten odpowiada sferze wspierania postępu technicznego.

Podkreślenia wymaga, że prawodawca nie ustanawia środków prawnych wpływających na postęp techniczny, jeżeli jest on neutralny względem prawnie chronionych wartości, czyli jednocześnie mieści się w granicach wolności jednostki, a jego skutek nie zapewnia realizacji tych wartości²⁸.

Zakończenie

Prawodawca ciągle podejmuje działania mające na celu dostosowanie prawa do aktualnego stanu postępu technicznego. Ze względu na zróżnicowany charakter tego postępu działania prawodawcy są elementem procesu dostosowującego prawo do rzeczywistości technicznej. Kierunek działań prawodawcy wyznaczają dwa kryteria: potrzeba ochrony wartości właściwych dla interesu publicznego oraz potrzeba zapewnienia wolności jednostki. Prawodawca, wyważając te dwie potrzeby, wyznacza granicę wolności jednostki związaną z postępowem technicznym. Wolność jednostki obejmuje działania neutralne lub zgodne z tymi wartościami. Poza granicami tej wolności mieszczą się działania niezgodne z tymi wartościami. Ze względu na stopień skomplikowania postępu technicznego, wyważenie chronionych wartości oraz wolności jednostki odbywa się odrębnie w pięciu rodzajach sfer relacji prawa względem tego postępu. Sferami tej relacji są: ograniczenie postępu technicznego, jego normalizacja, wspieranie, ochrona oraz korzystanie z jego efektów.

²⁷ W świetle art. 20 ust. 1 pkt 1 lit. a-c, e ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 153, zadaniem Narodowego Centrum Nauki jest m.in. finansowanie badań podstawowych realizowanych w formie projektów badawczych. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4a u.NCBiR zadaniem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju jest m.in. finansowanie badań aplikacyjnych.

²⁸ Prawodawca pozostawia niuregulowane te elementy postępu technicznego, które są neutralne względem prawnie chronionych wartości. Prawodawca pozostawia te elementy postępu technicznego samoregulacji przez podmioty prywatne. M. Błażewski, *Racjonalny prawodawca...*, s. 39.

Miasta inteligentne – nowe wyzwania dla administracji publicznej XXI w.

Wprowadzenie

W ostatnich latach popularne stało się przekształcanie miast w *smart city*, czyli w miasta inteligentne, zwane też miastami innowacyjnymi, kognitywnymi czy kreatywnymi. Jako uzasadnienie działań podejmowanych w tym zakresie wskazywana jest konieczność tworzenia zrównoważonego, innowacyjnego i efektywnego środowiska miejskiego w celu poprawy jakości życia mieszkańców oraz zwiększenia efektywności świadczonych usług miejskich. Używa się tu określenia *smart city – better lives*. Na świecie już wiele miast uznawanych jest za *smart city*, np. Kopenhaga, Amsterdam, Dubaj. Również w Polsce samorządy lokalne podejmują działania w tym kierunku. Tworzenie miast inteligentnych jest zgodne z założeniami rezolucji ONZ z 2015 r. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*), zwanej Agendą 2030¹. Agenda 2030 została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Nowym Jorku w dniach 25-27 września 2015 r. Rezolucja obejmuje też przyjętą w lipcu 2015 r. podczas III Międzynarodowej Konferencji ONZ w sprawie Finansowania Rozwoju Agendę działań z Addis Ababa (*Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda*), która określa środki finansowe konieczne do realizacji Agendy 2030, w tym środki krajowe, prywatne źródła finansowania i oficjalną pomoc rozwojową (ODA). Agenda 2030 została podpisana przez 193 państwa członkowskie ONZ. W imieniu Polski dokument ten podpisał Prezydent A. Duda.

Celem tego opracowania jest przybliżenie idei inteligentnych miast i roli, jaką w tym procesie odgrywa samorząd lokalny, zasygnalizowanie działań

* Prof. dr hab. Elżbieta Ura, Uniwersytet Rzeszowski, Kolegium Nauk Społecznych, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Prawa i Postępowania Administracyjnego; ORCID: 0000-0001-6896-6790.

¹ Agenda 2030 to strategia rozwoju świata do 2030 r., przyjęta przez państwa ONZ, <https://sdgs.un.org/2030agenda> [dostęp 26.09.2023].

samorządów lokalnych w kierunku transformacji swoich miast w inteligentne przestrzenie, a także wskazanie na globalne trendy w tym zakresie oraz zagrożenia mogące ograniczać prawa mieszkańców.

1. Definicje inteligentnego miasta

Określenie inteligentne miasto (*smart city*) jest coraz częściej używane, zwłaszcza w ostatniej dekadzie, mimo że nie ma ono jednej definicji. Wynika to z faktu, że jest to pojęcie interdyscyplinarne i różne kryteria są brane pod uwagę przy próbach jego zdefiniowania. Przyjmowane są kryteria dotyczące sposobu i metod zarządzania, zwalczania problemów społecznych czy rozwiązywania problemów środowiskowych. Tworzone są też definicje przy uwzględnieniu oceny zastosowania nowoczesnej infrastruktury cyfrowej². Często też, prezentując *smart city*, opisuje się konkretne projekty i ich wdrażanie w przestrzeni miejskiej³. Przy definiowaniu *smart city* uwagę zwraca stwierdzenie, że jeżeli przedsięwzięcia z obszaru miasta inteligentnego mają zakończyć się sukcesem, to „nie wystarczy naszpikować przestrzeni miejskiej inteligentnymi systemami zarządzania ruchem, monitoringu bezpieczeństwa, zainwestować w nowoczesny tabor komunikacji miejskiej i publiczne punkty dostępu do bezprzewodowego Internetu. Jest to wspólne przedsięwzięcie mieszkańców, władz, lokalnych przedsiębiorców”⁴. Jak wskazuje T. Kulisiewicz, „funkcjonowanie inteligentnego miasta jest wynikiem oddziaływania powiązanych ze sobą i współpracujących systemów oraz usług tworzących razem przyjazne środowisko dla mieszkańców miasta. Można się tu posłużyć zaczerpniętym z biologii pojęciem habitatu – środowiska, w którym panują najdogodniejsze warunki życia dla mieszkańców miasta, co oznacza zapewnienie jednocześnie wysokiej jakości życia we wszystkich jego przejawach, a zarazem zrównoważonego rozwoju gospodarczego”⁵. A. Sobczak podkreśla: „Inteligentne miasto to nie tylko

² Szerzej np.: R. Jedlińska, *Inteligentne miasta – wybrane zagadnienia*, [w:] A. Budziewicz-Guźlecka (red.), *Inteligentne miasta*, „Rozprawy i Studia” 2020, vol. 1227, s. 9 i n.; D. Szymańska, *Inteligentne miasta*, Warszawa 2023; T. Kulisiewicz, *Transformacja miasta w miasto inteligentne – wyzwania dla administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2019, nr 56, *Technologie informatyczne w administracji publicznej i służbie zdrowia*, s. 133-145.

³ A. Gontarz, *Smart city: technologia czy zarządzanie?*, materiały z konferencji „Miasto – hologram świadomości”, <http://westival.szczecin.art.pl/aktualnosci/smart-city-technologiaczy-zarzadzanie> [dostęp 21.10.2023].

⁴ E. Bendyk et al., *Energia nowego miasta. Przyszłość miast. Miasta przyszłości. Strategie i wyzwania innowacyjne, społeczne i technologiczne*, raport ThinkTank, Warszawa 2013, s. 5.

⁵ T. Kulisiewicz, *op. cit.*, s. 133-134.

infrastruktura teleinformatyczna, dlatego wdrożenie koncepcji *smart city* powinno być rozpatrywane jako spójny portfel skoordynowanych ze sobą przedsięwzięć (projektów i programów) o charakterze informatycznym i organizacyjnym. Realizacja portfela przedsięwzięć doprowadzi do transformacji danego miasta w inteligentne”⁶.

Dokonując przeglądu definicji miasta inteligentnego, P. Krauze-Maślankowska zauważa, że współcześnie próby definiowania koncepcji takich miast koncentrują się na poprawie jakości życia mieszkańców, włączaniu obywateli w proces podejmowania decyzji oraz budowaniu miasta opartego na wiedzy i przyjaznego dla otaczającego je środowiska⁷. Mówi się o inteligentnych zrównoważonych miastach (*sustainable city development*)⁸, definiując je jako miasta działające w sposób zrównoważony i inteligentny, poprzez współpracę różnych podmiotów, integrację rozwiązań infrastrukturalnych i usług, zapewniając optymalne funkcjonowanie miasta jako całości⁹. Uwzględniając wskazane elementy, w tym stanowisko Parlamentu i Komisji Europejskiej, P. Krauze-Maślankowska prezentuje definicję, zgodnie z którą „Inteligentne miasto to miasto, które kreuje wartość poprzez wiedzę i aktywne uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanych działaniach oraz wykorzystuje innowacje technologiczne do reagowania na bieżące trendy, dbając jednocześnie o potrzeby przyszłych pokoleń”¹⁰. Definicja, podkreślająca aktywne uczestnictwo mieszkańców w dążeniu do przekształcania miast w miasta inteligentne, jest zgodna, na co zwróciliby od razu uwagę Szanowny Jubilat Profesor Jerzy Korczak, z zasadą pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zasada ta w doktrynie jest interpretowana przede wszystkim w kontekście uzasadnienia dla decentralizacji władzy publicznej i wyznaczenia pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego w państwie, zwłaszcza w relacji do organów administracji rządowej¹¹.

⁶ A. Sobczak, *Model dostarczania wartości z budowy inteligentnego miasta*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, nr 33, *Technologie informatyczne w administracji*, s. 487.

⁷ P. Krauze-Maślankowska, *Badanie uwarunkowań rozwoju inteligentnych miast w Polsce*, praca doktorska, Uniwersytet Gdański Wydział Zarządzania, Sopot 2022, s. 18, https://bip.ug.edu.pl/sites/default/files/postepowania_naukowe/113093/praca/rozprawa_doktorska_paptrycja_krauze-maslankowska.pdf [dostęp 21.10.2023].

⁸ A. Sobol, *Inteligentne miasta versus zrównoważone miasta*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 320, s. 75 i n.

⁹ R. Florida, *The Rise of the Creative Class: and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York 2002, [za:] A. Sobol, *Inteligentne miasta...*, s. 76.

¹⁰ P. Krauze-Maślankowska, *op. cit.*, s. 22.

¹¹ 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. 177-183.

Jako elementy składowe *smart city* wskazywane są:

- Infrastruktura technologiczna obejmująca szerokie spektrum technologii, takich jak internet rzeczy (IoT), sieci 5G, technologie chmur obliczeniowych, *big data* i sztuczna inteligencja, które są stosowane do zbierania, przetwarzania i analizy danych.
- Inteligentne zarządzanie energią, które obejmuje wykorzystanie technologii do optymalizacji zużycia energii, promowania odnawialnych źródeł energii i zwiększania efektywności energetycznej.
- *Smart Mobility* obejmujące takie rozwiązania, jak inteligentne systemy transportowe, autonomiczne pojazdy, aplikacje do współdzielenia jazdy, które mają na celu poprawę mobilności miejskiej.
- E-administracja – usługi online, które pozwalają mieszkańcom na łatwiejszy dostęp do usług publicznych i podniesienie efektywności administracji.
- *Smart Living* i kultura obejmujące cyfrowe usługi kulturalne, edukacyjne, zdrowotne i społeczne, które poprawiać mają jakość życia mieszkańców.
- Innowacyjne edukacje skupiające się na wykorzystaniu technologii do poprawy jakości edukacji i szkolenia, a także na promowaniu nauki i innowacji.

Systematyzacja podejścia *smart* w miastach doprowadziła do wyróżnienia sześciu kluczowych obszarów, które opisywane są przez następujące parametry:

- *Smart Economy* (gospodarka) – konkurencyjność, innowacyjność, produktywność, przedsiębiorczość, elastyczność rynku pracy, inwestycje międzynarodowe, zaangażowanie kapitałowe;
- *Smart Mobility* (komunikacja) – dostęp do nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz zrównoważone systemy transportowe, zarówno lokalne, międzymiastowe, jak i międzynarodowe;
- *Smart Environment* (środowisko) – atrakcyjność walorów przyrodniczych, ochrona środowiska i zarządzanie zasobami naturalnymi, stopień zanieczyszczenia środowiska, świadomość ekologiczna;
- *Smart People* (ludzie) – poziom kwalifikacji i edukacji obywateli, zdolność do podnoszenia kwalifikacji, kreatywność, jakość interakcji społecznych, otwartość na świat zewnętrzny, zróżnicowanie społeczne i kulturowe, udział w życiu publicznym;
- *Smart Living* (życie) – kultura, edukacja, kształcenie ustawiczne, warunki bytowe i komfort zamieszkania, bezpieczeństwo osobiste, warunki zdrowotne, integracja społeczna, atrakcyjność turystyczna;
- *Smart Governance* (zarządzanie) – szeroko pojęte funkcjonowanie administracji, transparentność zarządzania, strategie polityczne i perspektywy, uspołecznienie rozwoju.

Wskazana systematyka jest podstawą uznanej analizy porównawczej miast pod kątem ich inteligencji, przeprowadzanej cyklicznie w Centrum Badań Regionalnych Uniwersytetu Technologicznego w Wiedniu (*Vienna University of Technology Department of Spatial Planning SRF – Centre of Regional Science*)¹².

Wskazując na te elementy, zwraca się wyraźnie uwagę, że inteligentne miasto to nie tylko technologia, ale i ludzie – mieszkańcy miasta, którzy korzystają z tych technologii, uczestniczą w procesie decyzyjnym i są kluczowym elementem inteligentnej społeczności miejskiej. Dlatego w procesie przekształcania miast istotną rolę odgrywa zasada dialogu społecznego, który powinien odbywać się na wszystkich poziomach organizacji państwa, ale szczególnie na poziomie samorządowym z uwzględnieniem wszystkich zainteresowanych świadczeniem usług podmiotów, a zatem nie tylko samych usługobiorców, ale też usługodawców i to tych publicznych (samorządowych jednostek organizacyjnych), jak i prywatnych w modelu *outsourcingowym*, gdy jednostki samorządu terytorialnego zlecają wykonywania zadań w zakresie usług publicznych podmiotom zewnętrznym¹³. Jednocześnie J. Korczak słusznie zauważa, że bezpośrednie odniesienie do warunków działania administracji usługodawczej ma też zasada sprawiedliwości społecznej, zgodnie z którą najslabsi powinni być w najwyższym stopniu wspierani przez silniejszych, gdzie grupa społeczna taka jak wspólnota samorządowa jest wręcz moralnie zobligowana do wsparcia tych swoich członków, którzy nie są zdolni do samodzielnej egzystencji czy zaspokojenia swoich potrzeb życia codziennego. Zasada ta powinna zwłaszcza służyć łagodzeniu możliwych konfliktów między interesem publicznym a interesem indywidualnym¹⁴. Realizacja tych trzech zasad pozwoli na znaczne ograniczenie zagrożeń płynących z przekształcania miast w miasta inteligentne, a przede wszystkim zapobiegnie wyeliminowaniu z życia publicznego niektórych grup społecznych wskutek wdrażania technologii cyfrowych.

Do najważniejszych zadań samorządu lokalnego w tworzeniu inteligentnych miast należy przede wszystkim stworzenie strategii rozwoju inteligentnego miasta – samorząd lokalny powinien opracować strategię rozwoju inteligentnego miasta, która określi cele, kierunki i priorytety rozwoju. Strategia

¹² A. Sobol, *op. cit.*, s. 78; E. Węclawowicz-Bilska, *Etapy rozwoju miast typu smart*, „Środowisko Mieszkaniowe” 2017, nr 19, s. 55.

¹³ Szerzej A. Miruć, J. Korczak, „*Outsourcing*” komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 153-191.

¹⁴ Szerzej J. Korczak, *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Woźniak E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji. Public goods in administration*, Toruń 2014, s. 73-90.

powinna być oparta na konsultacjach społecznych i uwzględniać potrzeby mieszkańców. Zadanie w tym zakresie wynika, w odniesieniu do zadań samorządu gminnego w Polsce, z art. 10e u.s.g. Ponadto, dążąc do przekształcania miasta w miasto inteligentne, samorząd lokalny powinien inwestować w infrastrukturę i technologie, które są niezbędne do rozwoju inteligentnych miast, takie jak: inteligentne systemy transportu, inteligentne systemy zarządzania energią, inteligentne systemy zarządzania odpadami czy inteligentne systemy bezpieczeństwa. Istotne jest tu informowanie społeczności lokalnych o wdrażaniu tych systemów, promocja inteligentnych technologii wśród mieszkańców i przedsiębiorców poprzez organizację szkoleń i warsztatów czy prowadzenie kampanii informacyjnych. Realizując wizję miasta inteligentnego, ważnym zadaniem, zgodnie z prezentowanymi wcześniej założeniami, jest współpraca z innymi podmiotami, takimi jak rząd, sektor prywatny, instytucje naukowe i organizacje pozarządowe.

2. Rozwój i ewolucja inteligentnych miast

Koncepcja inteligentnych miast nie jest nowa. Wdrażanie jej ewoluowało z biegiem czasu w odpowiedzi na rozwój technologiczny, potrzeby społeczne i wyzwania środowiskowe. Jak zauważa A. Chrisidu-Budnik, wykształcenie się społeczeństwa informacyjnego w warunkach globalizacji znajduje swój wyraz w tym, że administracja publiczna, organizując życie społeczne i gospodarcze, zmuszona jest uwzględniać rolę wiedzy i współpracy w kształtowaniu funkcjonowania określonej przestrzeni. To właśnie wiedza (inteligentne rozwiązania) oraz umiejętność tworzenia i utrzymywania relacji (potencjał relacyjny) tkwią u podstaw rozwoju idei inteligentnego miasta. Istotne znaczenie ma tu aktywność administracji publicznej polegająca na sprawnym wykorzystaniu zaawansowanej technologii i umiejętności tworzenia inteligentnych rozwiązań na potrzeby modernizacji miast i podnoszenia wielowymiarowej jakości życia w mieście¹⁵.

W literaturze wyodrębnia się dwa podstawowe nurty inteligentnego miasta: pierwszy technokratyczny i drugi – koprodukcji. Zgodnie z pierwszym nurtem kluczowym kryterium jest wykorzystanie technologii ICT w mieście. W ramach tego nurtu technologia ICT uważana jest za koło zamachowe rozwoju inteligent-

¹⁵ A. Chrisidu-Budnik, *Współczesne kierunki rozwoju inteligentnych miast w kontekście potencjału relacyjnego*, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/128505/PDF/04_01_A_Chrisidu-Budnik_Wspolczesne_kierunki_rozwoju_inteligentnych_miast.pdf [dostęp 21.10.2023], s. 152.

nych miast¹⁶. Drugi nurt za kryterium rozstrzygające przyjmuje kreatywność ludzką, podkreślając, że dźwignią zmian są ludzie, a nie technologia i infrastruktura. Dlatego „celem działania administracji samorządowej jest wydobyć potencjału, który tkwi w mieszkańcach, a także wspieranie procesów przekształcania mieszkańców w zasoby ludzkie o wysokim potencjale naukowo-technicznym, które przyczyniając się do rozwoju miasta, jednocześnie będą kreować innowacyjne rozwiązania sprzyjające podnoszeniu jakości życia w mieście”¹⁷.

Pierwsze koncepcje inteligentnych miast powstały w latach 90. XX w., kiedy to technologia zaczęła wpływać na sposób, w jaki funkcjonują miasta. W tym okresie technologia informacyjno-komunikacyjna (ICT) była głównie wykorzystywana do automatyzacji i cyfryzacji usług miejskich. Celem było zwiększenie efektywności i redukcja kosztów. Pierwsze inteligentne miasta, takie jak Amsterdam, Barcelona czy Singapur, rozpoczęły w tym okresie implementację rozwiązań takich jak e-administracja, sieciowe systemy transportu publicznego czy też cyfrowe systemy zarządzania odpadami¹⁸.

Następny etap rozwoju był związany z pojawieniem się nowych technologii, takich jak internet rzeczy (IoT)¹⁹, chmura obliczeniowa, *big data* i sztuczna inteligencja. Te technologie umożliwiły miastom gromadzenie i analizowanie dużych ilości danych miejskich, które mogą być wykorzystane do lepszego zrozumienia i zarządzania miastem. To pozwoliło na rozwój takich koncepcji jak „miasto danych” (*data-driven city*), gdzie decyzje są podejmowane na podstawie analizy danych. Celem wdrażania tych technologii było nie tylko zwiększenie efektywności, ale także poprawa jakości życia mieszkańców. Okres tych zmian określany jest jako czwarta rewolucja przemysłowa, której istotę stanowi przeniesienie większości decyzji z gestii ludzi do kompetencji maszyn²⁰.

¹⁶ D. Gotlib, R. Olszewski, *Wprowadzenie*, [w:] D. Gotlib, R. Olszewski (red.), *Smart City. Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, Warszawa 2016, s. 11, [za:] A Chrisidu-Budnik, *op. cit.*, s. 161.

¹⁷ A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 105.

¹⁸ Szerzej Ł. Dziura, *Dobre praktyki w zakresie smart city*, [w:] J. Czapska, P. Mączyński, K. Struzińska (red.), *Bezpieczne miasto. W poszukiwaniu wiedzy przydatnej praktykom*, Kraków 2017, s. 149 i n.

¹⁹ Internet rzeczy (*Internet of Things*, IoT) oznacza sieć obiektów fizycznych („rzeczy”), które są wyposażone w czujniki, oprogramowanie i inne technologie w celu łączenia się i wymiany danych z innymi urządzeniami i systemami za pośrednictwem internetu. Urządzenia te obejmują zarówno zwykłe przedmioty gospodarstwa domowego, jak i zaawansowane narzędzia przemysłowe. Oracle, *Co to jest IoT?*, <https://www.oracle.com/pl/internet-of-things/what-is-iot/#industries-iot> [dostęp 12.10.2023].

²⁰ M. Metrycki, *Czwarta rewolucja przemysłowa musi się dokonać przede wszystkim w naszych umysłach*, [w:] K. Schwab, *Czwarta rewolucja przemysłowa*, Warszawa 2018, s. 14.

W ostatnich latach idea *smart city* coraz częściej łączona jest z koncepcją zrównoważonego rozwoju miasta, o czym wspomniano wcześniej, a co wyraźnie podkreślane jest w Agendzie 2030. To oznacza, że celem przekształceń jest tworzenie miast, które są zdolne do zrównoważonego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. W tym kontekście technologia jest widziana jako narzędzie do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, takich jak redukcja emisji CO², promowanie gospodarki cyrkularnej, zielonej energii, e-mobilność, a także partycypację obywatelską i poprawę jakości życia mieszkańców. Za pomocą technologii cyfrowych samorządy lokalne mogą lepiej zrozumieć potrzeby swoich mieszkańców, optymalizować zasoby, podnosić efektywność usług miejskich i reagować na problemy w czasie rzeczywistym. Na przykład za pomocą danych zebranych przez czujniki IoT samorząd może monitorować jakość powietrza, stan infrastruktury miejskiej, poziom hałasu czy ruch drogowy, co pozwala na szybkie i skuteczne podejmowanie decyzji.

Niewątpliwym wpływem na przekształcanie miast w kierunku miast inteligentnych miała pandemia COVID-19, która rozpoczęła się w 2020 r. Spowodowała ona konieczność wprowadzenia większej cyfryzacji usług miejskich²¹, zapewnienia zdolności do elastycznego reagowania na kryzysy, a także potrzebę zapewnienia zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców.

Liderem w dziedzinie innowacji i wykorzystywania danych jest Amsterdam. Miasto to stworzyło platformę *Amsterdam Smart City*, która umożliwia współpracę między mieszkańcami, firmami, naukowcami i samorządem lokalnym w celu tworzenia inteligentnych rozwiązań miejskich. Platforma *City Data* w jednym miejscu gromadzi duże zbiory różnego rodzaju danych, m.in. informacje o przestrzeni publicznej, budynkach i działkach, ruchu, opiece zdrowotnej, środowisku, pozwoleniach, dotacjach, co pozwala na zachowanie pełnej przejrzystości w działaniach władz lokalnych i rządowych. Amsterdam posiada także system inteligentnego sterowania oświetleniem ulicznym, który umożliwia ograniczanie zużycia energii poprzez ściemnianie oświetlania w godzinach o małym natężeniu ruchu oraz w obszarach o mniejszym znaczeniu. W ramach miasta inteligentnego 32% ruchu ulicznego odbywa się na rowerze, a 63% mieszkańców miasta korzysta z tego środka codziennie. Sprzyja temu przede wszystkim bardzo rozwinięta i bezpieczna infrastruktura, w tym m.in. 400 km tras rowerowych oraz specjalne parkingi²².

²¹ Szerzej E. Ura, *Scyfryzowana administracja samorządowa (zagadnienia wybrane)*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa*, t. 1., *Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, Warszawa 2022, s. 590 i n.

²² *Amsterdam to nie tylko rowery. To światowy lider w rozwoju smart city*, tokfm.pl, 17.12.2019, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,172871,25517596,amsterdam-to-nie-tylko-rowery-to-swiatowy-lider-w-rozwoju-smart.html> [dostęp 25.09.2023].

W Polsce już wiele miast określanych jest mianem inteligentne. Są to miasta, które wykorzystują technologie informatyczne i komunikacyjne w celu poprawy jakości życia swoich mieszkańców, zwiększenia efektywności działania administracji publicznej oraz zrównoważonego rozwoju. Do najinteligentniejszych miast w Polsce należą:

- Warszawa, która jest liderem w zakresie rozwoju inteligentnych technologii. Znajdują się tu m.in. inteligentny system transportu, inteligentne oświetlenie, inteligentne zarządzanie energią elektryczną oraz inteligentne zarządzanie odpadami.
- Wrocław, w którym są m.in. inteligentne systemy zarządzania ruchem drogowym, inteligentne systemy monitoringu oraz inteligentne systemy zarządzania budynkami.
- Kraków, w którym znajdują się m.in. inteligentne systemy zarządzania turystyką, inteligentne systemy zarządzania śmieciami oraz inteligentne systemy zarządzania energią elektryczną.
- Gdańsk, w którym są m.in. inteligentne systemy zarządzania transportem publicznym, inteligentne systemy monitoringu oraz inteligentne systemy zarządzania odpadami.
- Poznań, w którym znajdują się m.in. inteligentne systemy zarządzania transportem publicznym, inteligentne systemy monitoringu oraz inteligentne systemy zarządzania energią elektryczną.

Poza tym za inteligentne miasta uznaje się: Łódź, Katowice, Bielsko-Białą, Lublin, Rzeszów, Olsztyn, Bydgoszcz, Szczecin.

Z poczynionych uwag wynika, że rozwój inteligentnych miast jest procesem i to w wymiarze długofalowym, wymagającym zaangażowania wszystkich podmiotów zainteresowanych rozwojem miast, a samorząd lokalny jest kluczowym partnerem w tym procesie.

3. Zrównoważony rozwój miast

Zrównoważony rozwój miast, jak wspomniano, był wiodącym tematem rezolucji ONZ z 2015 r. Agenda 2030 rozumiana jest jako plan działań mających na celu określenie dróg rozwoju dla świata poprzez zdefiniowanie 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz powiązanych z nimi 169 zadaniami, które wskazują na trzy wymiary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. W odniesieniu do zmiany w funkcjonowaniu miast Agenda deklaruje: „Będziemy współpracować z lokalnymi władzami i społecznościami, aby odnawiać i planować nasze miasta i osiedla ludzkie w sposób sprzyjający

spójności społecznej i bezpieczeństwu osobistemu oraz stymulować innowacje i zatrudnienie. Ograniczymy negatywne skutki urbanizacji i stosowanie substancji chemicznych, które są niebezpieczne dla zdrowia ludzkiego i środowiska, m.in. poprzez bezpieczne i przyjazne dla środowiska zarządzanie chemikaliami, ograniczenie wytwarzania odpadów, ich recykling oraz bardziej efektywne wykorzystanie wody i energii. Będziemy także prowadzić prace na rzecz zminimalizowania wpływu miast na globalny system klimatyczny". Cel 11. Zrównoważonego Rozwoju wskazuje zaś: „Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”.

Jej założenia odnośnie do tworzenia miast inteligentnych, uznające zrównoważony rozwój miejski i terytorialny za kluczowy dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i dobrobytu dla wszystkich, znalazły następnie potwierdzenie na Konferencji Narodów Zjednoczonych, która odbyła się w dniach 17-20 października 2016 r. w Quito w Ekwadorze (Habitat III). Wynikiem jej obrad jest „Nowa Agenda Miejska: Deklaracja w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich”²³. Nowy program dla miast przyjęty na tej konferencji zawiera wytyczne m.in. dla samorządów lokalnych i regionalnych, dzięki którym miasta na całym świecie mają stać się bardziej zielone, bezpieczne i zamożne oraz bardziej sprzyjać integracji społecznej.

Jednym z punktów Nowej Agendy Miejskiej jest zobowiązanie samorządów lokalnych do zmiany podejścia do sposobu planowania, finansowania i zarządzania miastami i osiedlami ludzkimi, co ma być oparte na inteligentnym mieście (*smart city*).

4. Koncepcja miasta 15-minutowego

Jedną z koncepcji tworzenia inteligentnego miasta jest miasto 15-minutowe, co oznacza, że w takim mieście każdy mieszkaniec miałby dostęp do podstawowych potrzeb życiowych w odległości 15 minut pieszo lub rowerem od domu. Jest to pewien nurt urbanistyczny tworzący taki układ przestrzeni miejskiej, który pozwala ludziom na dostęp do miejsc codziennego użytku, takich jak sklepy, punkty usługowe, placówki medyczne i edukacyjne w ciągu 15 minut drogi pieszo lub rowerem od ich miejsca zamieszkania, bez konieczności po-

²³ Nowa Agenda Miejska: Deklaracja z Quito w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> [dostęp 27.09.2023]; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/eu-urban-agenda-infographics.pdf [dostęp 27.09.2023].

dróżowania samochodem lub komunikacją miejską. „Pomysł ten został zainspirowany przez wielu urbanistów, poczynając od Jane Jacobs, która w ostatnich dziesięcioleciach opowiadała się za zwartymi, tętniącymi życiem środowiskami miejskimi, a zatem łatwiejszymi do poruszania się po nich”²⁴.

Za prekursora tego nurtu jest uważany francusko-kolumbijski uczony urbanista Carlos Moreno. Popularyzując od 2016 r. koncepcję 15-minutowego miasta, uzasadnia, że projektowanie takiego miasta ma pomóc w walce z hegemonią samochodów i tworzeniu bardziej zrównoważonych przestrzeni miejskich skoncentrowanych na człowieku i jego potrzebach (projektowanie zorientowane na człowieka (*Human-centered design*)). Wywodzi, że zmniejszenie zależności ludzi od pojazdów może pomóc w ograniczeniu emisji dwutlenku węgla i zanieczyszczenia powietrza oraz pozwoli poprawić zdrowie ludzi i kondycję planety, zmniejszy emisję zanieczyszczeń w transporcie²⁵. C. Moreno wyjaśnia, że chodzi o to, aby miasto mogło spełniać sześć podstawowych funkcji (mieszkania, pracy, handlu, zdrowia, edukacji i rozrywki) w odległości trwającego kwadrans spaceru lub przejażdżki rowerem od domu. Podstawowe filary modelu to: gęstość, bliskość, różnorodność i cyfryzacja.

Do typowych rozwiązań zgodnych z koncepcją C. Moreno należą: pielęgnowanie zieleńców, ograniczanie ruchu samochodowego w centrach miast, zwężanie dróg i wyznaczanie ścieżek rowerowych kosztem pasów samochodowych czy bardziej zaawansowane działania związane z rozbudową infrastruktury rekreacyjnej, lokalnych placówek zdrowia, szkół, placów targowych itp. Zgodnie z tą koncepcją w najbliższej okolicy powinny znaleźć się: punkty usługowe np. fryzjer, poczta, sklepy, kawiarnie, restauracje, parki i obszary z terenami rekreacyjnymi, szkoły i przedszkola, miejsca pracy, np. biura, obiekty zdrowia, ośrodki kultury, przystanki komunikacji miejskiej. Bliskie usytuowanie takich punktów ma motywować mieszkańców do rezygnacji z samochodu na rzecz

²⁴ Aygen, Jak „15-minutowe miasto” stało się międzynarodową teorią spiskową, MSP Standard, 27.02.2023, <https://mspstandard.pl/jak-15-minutowe-miasto-stalo-sie-miedzynarodowa-teoria-spiskowa/> [dostęp 15.10.2023]. Jane Jacobs była amerykańsko-kanadyjską dziennikarką, publicystką, aktywistką miejską i autorką książek. Najbardziej znana jest z wpływu na rozwój XX-wiecznej urbanistyki.

²⁵ C. Moreno, 15 minut i ideę, <https://thereview.pl/miasto-15-minutowe-carlos-moreno1>; A. Michalak, Nie walczę z autami: Kim jest Carlos Moreno, autor idei miasta 15-minutowego, <https://sukces.rp.pl/spoleczenstwo/art38158331-nie-walcze-z-autami-kim-jest-carlos-moreno-autor-idei-miasta-15-minutowego>, [dostęp 24.03.2024]; J. Kunert, 15-minutowe miasto, <https://konkret24.tvn24.pl/swiat/15-minutowe-miasta-ograniczenia-kamery-i-limity-wjazdu-wielopietrowa-manipulacja-6813960> [dostęp 27.09.2023]; P. Moszyński, Miasto 15-minutowe: ideologia i praktyka. Wątpliwe sukcesy Paryża w wojnie o czyste powietrze, 17.10.2022, <https://wyborcza.pl/7,75968,29038608,miasto-15-minutowe-ideologia-i-praktyka-watpliwe-sukcesy-paryza.html> [dostęp 27.09.2023].

spaceru czy przejażdżki na rowerze, co ma przełożenie na aktywniejszy tryb życia i zdrowie, oszczędność czasu, który musieliby przeznaczyć na dojazd oraz poszukiwanie miejsca parkingowego. Brak konieczności poruszania się samochodem zmniejszały również emisję dwutlenku węgla, chroniło środowisko, a także poprawiał bioróżnorodność. Te głównie aspekty podnoszone są również w Agendzie 2030 jako efekt miasta inteligentnego, uwzględniającego zrównoważony rozwój.

Na koncepcję C. Moreno powoływała się np. Anna Hidalgo podczas swojej kampanii reelekcyjnej na mera Paryża w 2020 r. Mówiła wówczas: „Mój projekt opiera się na ideach bliskości, współuczestnictwa, współpracy i ekologii. W Paryżu wszyscy mamy poczucie, że brakuje nam czasu i jesteśmy w ciągłym pośpiechu. Dlatego jestem przekonana, że musimy przeprojektować nasze miasto w taki sposób, by jego mieszkańcy mogli uczyć się, uprawiać sporty, korzystać z usług zdrowotnych w odległości 15 minut od swoich domów”²⁶. Realizując te założenia, miasto wprowadziło zakaz wjazdu dla najbardziej zanieczyszczających pojazdów silnikowych, przekształciło ruchliwe drogi otaczające Sekwanę w park liniowy oraz rozszerzyło sieć mieszkań komunalnych na terenie bogatszych dzielnic.

Dzisiaj uważa się, że pierwszej okazji do przetestowania koncepcji C. Moreno na masową skalę dostarczyła pandemia. Podczas lockdownów większość ludzi była skazana na poruszanie się w obrębie swoich dzielnic i korzystanie z lokalnych punktów usługowych.

Koncepcja C. Moreno uznawana jest za luźną zasadę, którą na swój sposób wdrażają rozmaite miasta w różnych częściach świata. Do często wskazywanych przykładów należą: Barcelona, Bogota, Buenos Aires, Mediolan, Melbourne, Paryż.

W Polsce idea miasta 15-minutowego również jest wdrażana w życie. Przykładem jest realizacja przez Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie projektu „Klimatyczny Kwartal” na obszarze dzielnicy Kazimierz oraz części Grzegórzek. „[...] to przełomowy projekt urbanistyczny [...]. Obejmuje działania dotyczące poprawy jakości przestrzeni publicznej, mobilności, zieleni oraz rewitalizacji. *Klimatyczny Kwartal* jest początkiem zmian w myśleniu, planowaniu i kształtowaniu przestrzeni publicznej naszego miasta [...]. Ważny, o ile nie najważniejszy, jest w tym projekcie wymiar ludzki wyrażany w budowaniu nowych więzi sąsiedzkich i mocniejszym dbaniu o już istniejące, zwiększaniu udziału tych, którzy na co dzień tam żyją i pracują w kształtowaniu ich

²⁶ A. Hidalgo, *Wystąpienie podczas kampanii reelekcyjnej w 2020 r.*, [w:] *15-minutowe miasto. Czy niedługo samochody przestaną nam być potrzebne?*, <https://smoglab.pl/15-minutowe-miasto-czy-niedlugo-samochody-przestana-nam-byc-potrzebne/> [dostęp 24.03.2024].

otoczenia oraz wsparciu miasta w dążeniach do ww. zmian”. Zarząd tłumaczy, że „jednym z głównych założeń projektu jest urzeczywistnienie tzw. idei miasta 15-minutowego”. Mieszkańcy mają mieć zapewnioną możliwość „spełnienia wszystkich potrzeb życiowych [...] w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca zamieszkania, bez konieczności odbywania zbędnych podróży na dłuższe odległości”. Powinni być w stanie zrobić codzienne zakupy i zrealizować hobby, spotkać się ze znajomymi w dystansie, który można pokonać w ciągu 15 minut pieszo lub na rowerze²⁷.

Za pionierskie miasto w Polsce, które wdrożyło ideę miasta 15-minutowego (miasta kompaktowego), uznawany jest wielkopolski Pleszew²⁸.

Na koncepcję 15-minutowego miasta powołał się również w lutym 2023 r. Prezydent m.st. Warszawy R. Trzaskowski w czasie prezentowania projektu transportu szynowego. Projekt przewiduje, że do 2050 r. metro będzie dojeżdżało do niemal wszystkich dzielnic, a ponad połowa mieszkańców będzie miała stację metra niecały kilometr od miejsca zamieszkania. „Całe to studium ma realizować koncepcję miasta 15-minutowego, żeby każdy warszawiak za pomocą komunikacji miejskiej lub pieszo mógł dotrzeć do wszystkich najważniejszych dla siebie usług”²⁹.

W Wielkiej Brytanii projekt miasta 15-minutowego realizują od kilku lat Oxford i Canterbury. W Oxfordzie w 2015 r. wprowadzona została koncepcja tzw. filtrów ruchu (*Oxford Transport Strategy*), tj. kamer rozpoznających numery tablic rejestracyjnych. Wprowadzane są też tzw. blokady klimatyczne. W kolejnych etapach projektu Oxford ma być podzielony na sześć 15-minutowych dzielnic. Zgodnie z nowymi propozycjami mieszkaniom będzie mógł podróżować poza swoją dzielnicę tylko przez 100 dni w roku. Jeśli którykolwiek mieszkaniec Oksfordu wyjedzie poza wyznaczoną strefę dłużej, niż jest to dozwolone, zostanie ukarany grzywną w wysokości 70 funtów za każdym razem. Każdy mieszkaniec będzie musiał zarejestrować swój samochód w Radzie Hrabstwa. Jeśli rodzina posiada dwa lub więcej samochodów, może otrzymać w sumie 100 zezwoleń. Mieszkańcy pozostałej części hrabstwa Oxfordshire będą mogli ubiegać się o zezwolenie na przejazd przez wybrany filtr przez 25 dni w roku. Natomiast miasto Canterbury podzielone ma być na pięć stref. Zasady będą obowiązywały podobne jak w Oxfordzie, jedynie

²⁷ Projekt „Klimatyczny Kwartał” wdrażany przez Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, <https://ztp.krakow.pl/miasto-15-minutowe/klimatyczny-kwartal> [dostęp 21.10.2023].

²⁸ Pleszew: miasto 15-minutowe, <https://www.programczystapolska.pl/artykul/pleszew-pierwsze-kompaktowe-miasto-w-polsce/> [dostęp 15.10.2023].

²⁹ R. Trzaskowski podczas prezentacji projektu rozwoju transportu szynowego w Warszawie, <https://um.warszawa.pl/-/stolica-pieciu-linii-metra> [dostęp 12.06.2023].

nie będzie tam możliwości przejazdu pomiędzy strefami. Aby dostać się do sąsiedniej strefy, będą musieli wyjechać na obwodnicę i dalej iść pieszo lub rowerem. Ograniczenia nie będą obowiązywały służb medycznych, transportu publicznego, zaopatrzenia sklepów³⁰.

5. Zagrożenia związane ze *smart city*

Przekształcanie miast w *smart city* niesie ze sobą niewątpliwie wiele korzyści, takich jak poprawa jakości życia mieszkańców, zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów oraz zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko. Korzyści te podkreślane są w strategiach rozwoju miast, w programach międzynarodowych i unijnych. Jednakże zastosowanie nowoczesnych technologii cyfrowych, wykorzystywanie w coraz szerszym zakresie również sztucznej inteligencji wiąże się z pewnymi zagrożeniami, które samorząd lokalny musi mieć na uwadze, przekształcając miasta. Do zagrożeń związanych z tworzeniem miast inteligentnych należą:

- Zagrożenie prywatności, co jest wynikiem tego, że inteligentne miasta wykorzystują duże ilości danych osobowych, które mogą być wykorzystane do inwigilacji obywateli, w celach przestępczych, a także do ograniczenia wolności i praw człowieka.
- Zagrożenie cyberbezpieczeństwa, czyli narażenie na ataki cybernetyczne, które mogą spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu miast lub nawet zniszczenie infrastruktury.
- Zagrożenie wykluczenia społecznego, gdyż inteligentne technologie mogą być niedostępne dla niektórych grup społecznych; nie wszyscy mieszkańcy będą umieć posługiwać się internetem w celu załatwienia swoich spraw w urzędach czy realizowania potrzeb związanych z życiem społecznym. Dotyczy to np. osób starszych, osób ubogich czy osób z niepełnosprawnościami.
- Zagrożenie dla społeczności, gdyż inteligentne technologie mogą być wykorzystywane do zwiększania nierówności społecznych, np. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy dla osób z wykształceniem technicznym i pozostawianiem bez pracy osób z wykształceniem innym. W niektórych

³⁰ Trudno przewidzieć, czy eksperyment ten się powiedzie. Na razie mieszkańcy tych miast buntują się, boją się bankructwa swoich firm, kolejne ustalenia są modyfikowane, <https://wpolityce.pl/swiat/635006-mieszkancy-oxfordu-protestuja-przeciwko-specjalnym-strefom> [dostęp 21.10.2023]; <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2203998,1,zabiora-nam-auta-15-minutowe-miasto-czyli-zamach-na-wolnosc.read> [dostęp 21.10.2023].

przypadkach może dojść do eliminacji niektórych zawodów, gdyż człowiek zastąpiony zostanie przez inteligentne systemy technologiczne³¹.

W pełni trafna jest tu uwaga A. Przegalińskiej, która stwierdza: „Najnowsze technologie, łączące świat cyfrowy, fizyczny i biologiczny, radykalnie zmieniają naszą cywilizację. Nowe możliwości w medycynie, edukacji czy biznesie poprawiają bytowanie człowieka na Ziemi [...]. Zarazem okazują się potencjalnie bardzo niebezpieczne, otwierając ogromne przestrzenie dla cyberprzestępczości czy przyczyniając się do dalszej polaryzacji społeczeństwa”³².

Podsumowanie

Technologia zmienia miasta i jest to stwierdzenie niewymagające nawet głębszego uzasadnienia. Jest to proces nieodwracalny i postępujący. Prowadzi on do przekształcania miast w miasta inteligentne. W jakim jednak kierunku technologie te będą wykorzystywane, jest istotne nie tylko dla miasta, ale przede wszystkim ich mieszkańców.

Przedstawione przykłady wskazują, że wiele miast na świecie i w Polsce aktywnie wykorzystuje technologię do promowania zrównoważonego rozwoju. Tworzenie miast inteligentnych wymaga jednak przede wszystkim od samorządów lokalnych wielu przedsięwzięć i stawia przed nimi wiele wyzwań, gdyż działania związane z przekształcaniem miast to złożony proces wymagający uwzględnienia zarówno korzyści, jak i zagrożeń. Podjęcie odpowiednich działań przez administrację XXI w. w celu minimalizacji zagrożeń może przyczynić się do stworzenia inteligentnych miast, które będą bezpieczne, przyjazne dla mieszkańców i zrównoważone.

³¹ Szerzej J. Białek, *Tech. Krytyka rozwoju środowiska technologicznego*, Warszawa 2017.

³² A. Przegalińska, [w:] *Rekomendacje do książki K. Schwaba, op. cit.*, s. 2.

Koncepcja *smart villages* w stosunku do niektórych wyzwań stojących przed gminami wiejskimi

Wprowadzenie

W badaniach prowadzonych przez Pana Profesora Jerzego Korczaka ważne miejsce zajmują zmiany i wyzwania stojące przed administracją publiczną. W stosunku do samorządu terytorialnego badacz ten przedstawił je w sposób kompleksowy z punktu widzenia wewnętrznego porządku prawnego w *Systmie Prawa Samorządu Terytorialnego*¹. Te niezwykle interesujące badania stały się dla mnie inspiracją do próby scharakteryzowania idei *smart villages*² – inteligentnych wsi (wiosek; inteligentnych obszarów wiejskich) – jako jednej z koncepcji, której realizacja może przysłużyć się rozwiązaniu części problemów jednostek polskiego samorządu terytorialnego.

W ostatnich latach uwagę w nauce³ poświęca się koncepcji *smart cities* (*city*) – nowoczesnych czy, personifikując je, inteligentnych miast. Agnieszka Chrisidu-Budnik i Justyna Przedkańska dokonały twórczego zestawienia

* Dr hab. Radosław Mędrzycki, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0002-9407-4881.

¹ J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743 i n.

² Należy również wskazać, że tematyka tzw. inteligentnej administracji skojarzona w literaturze z inteligentnymi wioskami, również znajduje miejsce w badaniach Pana Profesora Jerzego Korczaka: *Smart administration – Really? Why not? Introduction*, WRLAE 2019, nr 9, iss. 2, s. 1 i n., https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/128797/PDF/1_Korczak_J_Smart_Administration.pdf [dostęp 25.09.2023].

³ Zob. np. D. Gotlib, R. Olszewski (red.), *Smart City – Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, Warszawa 2016; G. Szpor (red.), *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w smart city*, Warszawa 2015; M. Kopeć, *Idea smart city a regulacje prawne*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawne mechanizmy innowacji w gospodarce*, Toruń 2017, s. 77 i n.; A. Chrisidu-Budnik, J. Przedkańska, *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, ST 2018, nr 11, s. 5 i n.; M. Olszewska, G. Szpor, *Władza w inteligentnej gminie*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020.

„podejść” definicyjnych tego fenomenu, wyodrębniając cztery charakterystyczne pola definicyjne: inteligentna technologia w mieście, inteligentni mieszkańcy miasta/ludzie w mieście, inteligentna współpraca w mieście, połączenie inteligentnej technologii, inteligentnych mieszkańców oraz inteligentnej współpracy w mieście⁴. Znaczna rozległość ujęć nakazuje przyjąć, że zjawisko określane mianem *smart city* jest przedmiotem różnorodnych naukowo studiów, ale również to, że w jakiś sposób jest już obecne w świadomości naukowej.

Wzrost zainteresowania nauki prawa tą koncepcją wywołany jest bez wątpienia informatyzacją, powszechnością szybkiego transferu danych, nowoczesnymi technologiami, zmianami klimatycznymi *etc.* Przewartościowaniu ulega zatem spojrzenie na sprawy zagospodarowania przestrzennego, urbanizacji, roli miast w funkcjonowaniu aparatu państwowego i rozwiązywaniu problemów, w tym socjalnych, polityki administracyjnej wobec obszarów miejskich, nowoczesnego transportu. Wieloma tymi zagadnieniami naukowo zajmował się Pan Profesor Jerzy Korczak oraz Jego uczniowie. Te ważne tematy stawały się wielokrotnie przyczyną pogłębionych studiów prowadzonych przez Profesora, łączących w sobie elementy triady nauk administracyjnych: nauki prawa administracyjnego, nauki administracji i nauki polityki administracyjnej. Takie złożone spojrzenie na zagadnienia społeczne zawsze cechuje ambicja głębszego poznania danego zagadnienia i powinna być wzorem prowadzenia nowoczesnych badań wykraczających poza potrzebną, ale dającą wąskie wyniki czystą dogmatykę prawniczą.

W nauce prawa jak dotąd poświęcono nieco mniej badań – powiedzieliśmy wstępnie – bliźniaczej koncepcji zwanej *smart villages*, którą podobnie jak w przypadku miasta można wyklądać jako inteligentna, nowoczesna, z informatyzowaną wieś⁵. Trudno powiedzieć, co jest głównym powodem takiej sytuacji, być może naturalna podatność organizmów miejskich na wpisywanie się w założenia koncepcji *smart* (istnienie przedmiotu badań pociąga za sobą te badania) ze względu na dostęp do infrastruktury cyfrowej. Oczywiście można nacisk kłaść również na dłuższą historię badań nad koncepcją *smart cities* (*smart city*). Jeżeli jednak powiążemy obie koncepcje z technologią, to zagadnienia cyberbezpieczeństwa i ochrony danych osobowych, wpływu sztucznej inteligencji wydają się tożsamymi dla tych koncepcji problemami⁶. Być może różnice tkwią w specyfice, wielkości zbiorów przetwarzanych danych, w końcu

⁴ A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *op. cit.*, s. 8 i n.

⁵ Na gruncie nauk prawnych w Polsce tego twierdzenia dowodzi zestawienie wyników wyszukiwań sformułowań „smart village” i „smart city” w elektronicznych bazach LEX i Legalis, „na korzyść” miasta.

⁶ <https://geodezja.mazovia.pl/projekty/smartv/zadania/z1-uksw-pojecie-smart-village.pdf> [dostęp 18.09.2023].

w niebezpieczeństwach przeciążenia systemu i jego stabilności, jednak trudno twierdzić, że na obszarach wiejskich nie występują problemy infrastrukturalne, chociaż czynniki awarii mogą być inne, np. mniejsza odporność systemu na warunki pogodowe. Tymczasem jak zauważają M. Olszewska i G. Szpor: „przeгляд unijnych inicjatyw pokazuje, że inteligentny rozwój, wiązany początkowo z miastami, już od kilku lat odnosi się także do wsi”⁷. Autorki postulują wręcz, aby mówić o inteligentnych gminach, które „wykorzystują technologie informacyjno-komunikacyjne w celu zwiększenia interaktywności i wydajności infrastruktury komunalnej oraz podniesienia jakości życia mieszkańców”⁸.

W niniejszym tekście próbuję odpowiedzieć na pytanie, czy koncepcja *smart villages* może być przydatna do rozwiązywania niektórych problemów i wyzwań, przed jakimi staje współczesny samorząd terytorialny. Zarysowano je w dalszej części tekstu.

1. Pojęcie *smart village*

„«Inteligentna wieś» to obszar prawnie kwalifikowany jako wiejski i jego społeczność, których potencjał jest innowacyjnie wykorzystywany przez aktywnych obywateli i właściwe organy publiczne w ramach strategii poprawy społecznych, ekonomicznych i środowiskowych wskaźników rozwoju, m.in. poprzez stosowanie rozwiązań z zakresu nowych technologii, jeżeli korzyści przewyższają zagrożenia, zwłaszcza prywatności i cyberbezpieczeństwa”⁹. Z kolei według innej definicji: „Inteligentne wsie to obszary i społeczności wiejskie, które wykorzystują swoje mocne strony i posiadane zasoby, a także nowe możliwości, aby osiągnąć wartość dodaną poprzez implementację cyfrowych technologii komunikacyjnych oraz różnego rodzaju innowacji sprzyjających lepszemu wykorzystaniu wiedzy”¹⁰.

⁷ M. Olszewska, G. Szpor, *op. cit.*, rozdział: *Unijne plany rozwoju inteligentnych miast i wsi*. Istotne w tym względzie są Strategia Europa 2020 oraz Deklaracja Corc 2.0 z 2016 r. „Lepsze życie na obszarach wiejskich” – B. Trajer, M. Trajer, *Koncepcja smart villages w rozwoju obszarów wiejskich*, „Turystyka i Rozwój Regionalny” 2021, nr 15, s. 117, <https://tirr.sggw.edu.pl/article/view/3356/2990> [dostęp 25.09.2023]; A. Orchel-Szeląg, *Koncepcja Smart Village – inteligentny rozwój terenów wiejskich*, „Aura” 2019, nr 12, s. 6.

⁸ M. Olszewska, G. Szpor, *op. cit.*, rozdział: *Pojęcie inteligentnej gminy*.

⁹ <https://geodezja.mazovia.pl/projekty/smartv/zadania/z1-uksw-pojecie-smart-village.pdf> [dostęp 18.09.2023].

¹⁰ B. Trajer, M. Trajer, *op. cit.*, s. 119 i cytowana tam literatura. Pojawiają się i inne definicje tego pojęcia, zob. np. A. Niewiadomska, *Koncepcja smart village w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Studia Iuridica” LXXXVII, nr 87, s. 380 i cytowana tam literatura, <https://studiaiuridica.pl/resources/html/article/details?id=223577> [dostęp 25.09.2023].

Badania przeprowadzone przez Grażynę Szpor z zespołem wskazują, że koncepcje *smart villages* i *smart cities* mają wspólne elementy, co uzasadnia konwergencje wniosków, zwłaszcza tych odnoszących się do zagrożeń jak i bezpieczeństwa. Mowa w tym kontekście o zagadnieniach cyberbezpieczeństwa i ochrony danych osobowych, elementach indukowanych nowymi technologiami, które są warunkiem *sine qua non* realizacji koncepcji *smart villages* i *smart cities*¹¹. Niemniej pojęcia te ze względów przestrzennych i funkcjonalnych nie mogą być łączone jako koncepcje jednakowe, chociaż mają wspólne elementy. Chodzi raczej o efekt synergii, a nie o proste przeciwstawienie idei. Jeżeli pod pojęciem *smart villages* rozumieć innowacyjne rozwiązania, które mają zaspokajać potrzeby ludności regionów wiejskich¹², a *smart cities* mieszkańców miast, to oczywiste staje się, że rdzeń koncepcji *smart* jest w kontekście przyjętych celów i wielorako środków identyczny. Racje mają jednak autorzy twierdzący, że koncepcja *smart villages* jest wrażliwa terytorialnie, posługuje się rozwiązaniami terytorialnymi, powinna opierać się raczej na diagnozie potencjału danego terytorium oraz jego potrzebach¹³, brak jej zatem uniwersalności¹⁴. Koncepcje te zdaniem Europejskiego Komitetu Regionów są „komplementarne oraz wzajemnie wspierające się i umacniające własne powodzenie”¹⁵. To prawda, że obecny model polskiej gminy ma charakter jednolity i podlega dyferencjacji organizacyjnej o tyle, o ile to konieczne, natomiast co do zadań określonych przez ustawodawcę jest modelem niezależnym od uwarunkowań osadniczo-terytorialnych¹⁶. Jednakże według koncepcji *smart villages* narzędzia informatyczne mają służyć do rozwoju konkretnych elementów funkcjonalno-przestrzennych osadzonych w granicach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które można by określić mianem obszaru wiejskiego lub wsi¹⁷. Na marginesie należy wskazać,

¹¹ G. Szpor, *Pojęcie „smart village”*, <https://geodezja.mazovia.pl/projekty/smartv/zadania/z1-uksw-pojecie-smart-village.pdf> [dostęp 18.09.2023].

¹² B. Jeżyńska, M. Król, *Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej*, Łódź 2021, Lex/el, Kompetencje władcze.

¹³ B. Trajer, M. Trajer, *op. cit.*, s. 120.

¹⁴ A. Orchel-Szeląg, *op. cit.*, s. 7; Niewiadomska, *op. cit.*, s. 384-385.

¹⁵ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Rewitalizacja obszarów wiejskich dzięki inteligentnym wsiom, Dz. Urz. UE C 164/45 z 8.05.2018 r., s. 45.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 115-116.

¹⁷ Jak słusznie zauważa G. Szpor z zespołem, pojęcie inteligentnego obszaru wiejskiego nie zawsze pokrywa się z inteligentną wsią. W dokumentach unijnych pod pojęciem inteligentnego obszaru wiejskiego rozumie się również kilka wsi lub małych miasteczek. W prawie polskim pojęcie wsi zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 2023 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443. Wieś oznacza jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu

że Europejski Komitet Regionów w Opinii „Rewitalizacja obszarów wiejskich dzięki inteligentnym wsiom” z dnia 1 grudnia 2017 r. „proponuje przekształcenie pojęcia inteligentnych wsi w szersze pojęcie inteligentnych obszarów wiejskich [...] aby również wspierać i rozwijać synergie między sąsiednimi wsiami w obrębie inteligentnych obszarów wiejskich”¹⁸.

Analiza koncepcji inteligentnych obszarów wiejskich według Opinii Europejskiego Komitetu Regionów z dnia 15 marca 2023 r.¹⁹ prowadzi do wniosku, że idea ta z jednej strony dotyczy inteligentnego rozwoju obszarów wiejskich, a z drugiej chodzi o wynik tego procesu, a więc powstanie obszaru o cechach potrafiących podtrzymać założenia koncepcyjne. Zgodnie z uwagami Komitetu Regionów koncepcja inteligentnego obszaru łączy transformację ekologiczną i cyfrową (wizja całościowej zmiany), pozwala docenić obszary wiejskie jako przestrzeń, bez której nie da się zapewnić długofalowego zrównoważonego rozwoju UE, zaś terytorium UE należy widzieć całościowo, również w kontekście funkcjonalnych powiązań między wsią a miastem. Komitet uważa, że „koncepcja inteligentnych wsi to nowatorska polityka UE i narzędzie rozwoju obszarów wiejskich, które może pomóc w ożywieniu tych obszarów, co jest podstawowym założeniem długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich UE”. Wskazuje, że dobrobyt UE zależy od jakości jej całego terytorium, a obecnie obszary wiejskie stanowią aż 80% terytorium UE, choć zamieszkuje je 30% ludności UE. Komitet uznaje jednocześnie, że koncepcja inteligentnych obszarów wiejskich nie może być łączona wyłącznie z technologią i cyfryzacją, choć jej brak ogranicza rozwój obszarów wiejskich i zagraża wręcz żywotności tych obszarów. Wskazują na to uwagi dotyczące potencjalnego niedoboru energii ze źródeł pozaeuropejskich, znacznej erozji gleby oraz potencjalnego braku wody, zmian klimatycznych czy wreszcie braku zapewnienia bioróżnorodności.

Jednocześnie Komitet wskazuje na siedem zasad, które są ważne przy tworzeniu inteligentnych wsi:

- „– zasada zmiany kierunku, kiedy zmieniające się narzędzia technologiczne pozwalają ludziom pracować zdalnie z domu lub z ich społeczności i korzystać z usług w domu,
- zasada krótkich odległości, która prowadzi do lokalnej produkcji i konsumpcji, w oparciu o trzy zasady leżące u podstaw należytego zarządzania finansami,

miasta, <https://geodezja.mazovia.pl/projekty/smartv/zadania/z1-uksw-pojecie-smart-village.pdf> [dostęp 18.09.2023].

¹⁸ Dz. Urz. UE C 164/45 z 8.05. z 2018 r., s. 45.

¹⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Cele i narzędzia na rzecz inteligentnych obszarów wiejskich w Europie, Dz. Urz. UE C 188/14 z 30.05.2023 r.

- zasada odporności ludzi, społeczności, lokalnej gospodarki oraz środowiska,
- zasada jednego rozwiązania o kilku równoważnych skutkach, tj. podejścia całościowego,
- zasada współpracy w celu wypracowania skutecznych rozwiązań, kiedy gminy łączą się ze sobą, aby rozwiązywać kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, którego nie krępują granice administracyjne regionów,
- zasada spójności i komplementarności, kiedy inteligentne wsie i inteligentne miasta w inteligentnych regionach rozwijają się poprzez współpracę na danym terytorium w wymiarze zarówno horyzontalnym, jak i wertykalnym, kiedy wyrównuje się szanse i osłabia napięcia,
- zasada opartego na dowodach podejmowania decyzji dzięki otwartym danym i przejrzystości procedur, gdzie dane uzyskane przy wsparciu ze źródeł publicznych są udostępnione administracji publicznej, obywatelom i przedsiębiorcom w trosce o nowe rozwiązania na rzecz rozwoju dobrych warunków życia dla ludzi, społeczności i przedsiębiorstw²⁰.

Zestawienie powołanych opinii Komitetu Regionów z 2017 i 2023 r. dotyczących inteligentnych obszarów wiejskich pozwala na refleksję dotyczącą punktów ciężkości postrzegania w tym ponadnarodowym ciele samorządu terytorialnego państw członkowskich UE koncepcji *smart villages*. W opinii z 2017 r. bardzo dużo uwagi poświęca się infrastrukturze internetu i wykluczeniu cyfrowemu. Wątki te obecne są również w opinii z 2023 r., jednak przygasają wobec innych wyzwań współczesnego samorządu, dla których remedium ma być koncepcja *smart villages*. Jakie to w 2023 r. wyzwania według Komitetu? Chodzi m.in. o infrastrukturę w szerokim wymiarze (drogi, kolej, infrastruktura cyfrowa), edukację umiejętności cyfrowych i edukację cyfrową, korzystanie z odnawialnych źródeł energii, energooszczędne budownictwo i renowacje mieszkań na obszarach wiejskich, rozwój start-upów i wsi przyjaznych im (*startup villages*), rozwój dobrej administracji w tym administracji cyfrowej, rozwój edukacji stacjonarnej i zdalnej umożliwiającej edukację przez całe życie, rozwój lokalnych ośrodków kultury z usługami kulturalnymi i pracą socjalną, zdecentralizowanie wysokiej jakości opieki zdrowotnej i opieki społecznej, rozwój telemedycyny, e-zdrowia, zintegrowanie systemu ratownictwa we współpracy transgranicznej, wsparcie nowoczesnego rolnictwa i biogospodarki, odpowiedzialne zarządzanie surowcami i materiałami zgodnego z ideą gospodarki o obiegu zamkniętym, konieczność zachowania bioróżnorodności, retencja wody, aktywna mobilność (infrastruktura transportu niezmotoryzowanego), czysta mobilność autonomiczna,

²⁰ *Ibidem*.

ochrona słabszych grup ludności, zwłaszcza kobiet²¹. Przegląd tych wielorakich i ambitnych wątków pozwala powiedzieć, że oczekiwania względem koncepcji inteligentnych obszarów wiejskich wykraczają daleko poza kwestie wykluczenia cyfrowego. Nic dziwnego, że wiele z tych wyzwań stanowiło również przedmiot wypowiedzi politycznej Europejskiego Komitetu Regionów w opinii z dnia 10 grudnia 2020 r. – Strategia UE na rzecz odnowy obszarów wiejskich²².

2. Wybrane wyzwania, przed jakimi stoją współczesne gminy wiejskie

W bardzo aktualnym tekście dotyczącym wyzwań stojących przed samorządem terytorialnym w Polsce Profesor Jerzy Korczak zdiagnozował siedem ogólnych obszarów tych wyzwań²³. Uważam, że warto poświęcić więcej uwagi refleksji Pana Profesora, aby zobrazować problemy, przed jakimi stoi współczesny samorząd. Oczywiście nie wszystkie z wyzwań są adekwatne względem obszarów gmin wiejskich, niemniej ich przegląd w tym momencie pozwoli zorientować się w ilości aktualnych zagadnień, przed którymi stoi zarówno prawodawca, jak i same gminy, które mogą, wykorzystując swoją politykę administracyjną oraz szczególnie akty planowania, podjąć próbę zaradzenia przynajmniej niektórym ze wskazanych problemów.

Profesor rozpoczął swój wywód od wyzwań demograficznych; to właśnie te wyzwania dotyczą zjawiska depopulacji, a to z kolei przykładą się na wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, obciążenie układów komunikacyjnych, gospodarkę mieszkaniową, spadek finansowania. Wyzwania demograficzne to także problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa, a te z kolei wpływają i będą w dalszej perspektywie czasowej wpływać na dostępność do usług zdrowotnych i opiekuńczych, przekładać się na korzystanie z infrastruktury, gospodarkę mieszkaniową czy wreszcie konieczność podnoszenia nakładów na określoną grupę społeczną (problem finansowego alokowania środków).

Inną wiązką wyzwań są te o charakterze terytorialnym. Tu z kolei zwraca się uwagę na kwestię liczebności jednostek samorządu terytorialnego, ale także na przejmowanie – w drodze regulowanych ustawowo procedur zmian terytorialnych – terenów gmin wiejskich przez miasta.

²¹ Cytowania za opinią: Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Cele i narzędzia na rzecz inteligentnych obszarów wiejskich w Europie, Dz. Urz. UE C 188/14 z 30.05.2023 r.

²² Dz. Urz. UE C 37/16 z 2.02.2021 r.

²³ Wyliczenie oraz charakterystyka wyzwań za: J. Korczak, *Wyzwania...*, s. 747-781.

Kolejną grupą są wyzwania w zakresie władztwa ustrojowego; tu z kolei należy zwrócić uwagę na system kontroli, potrzebę zmiany postrzegania dotychczasowego statusu zadaniowego jednostek pomocniczych czy wreszcie problemy związane z ingerencją w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Wśród wyzwań nie można pominąć również tych, które dotyczą władztwa zadaniowego. Celnie pisze Autor w tym kontekście, że „bez wątpienia nie tylko dla gmin, choć na nich ten ciężar będzie spoczywał w sposób najbardziej odczuwalny, coraz większym wyzwaniem staje się problem transformacji energetycznej i dążenia ku neutralności klimatycznej, który wiąże się nie tylko z zobowiązaniami płynącymi z prawa unijnego, ale też także coraz bardziej odczuwalnymi negatywnymi skutkami zmian klimatycznych wywołanych dotychczasowym systemem wytwarzania energii i używania jej nośników”²⁴.

Innymi wyzwaniami są te w zakresie finansów, w zakresie władztwa personalnego i profesjonalizacji kadr samorządowych i w końcu polityzacji samorządu terytorialnego. Oczywiście nie wszystkie z przywołanych tu wyzwań, przed którymi stoi samorząd terytorialny, będą mogły być odniesione wprost do samorządu gminnego o charakterze wiejskim, niemniej trudno nie dostrzec, że zarówno wyzwania demograficzne, jak i wyzwania w sferze terytorialnej oraz władztwa zadaniowego w znaczący sposób potrafią być spowinowacane z koncepcją inteligentnych obszarów wiejskich. Tym samym warto poddać analizie wyróżnione problemy i wskazać, w jaki sposób koncepcja *smart villages* może je rozwiązywać, przeciwstawiać się nim albo im zapobiegać.

3. Elastyczność koncepcji *smart villages*

Tym, co wydaje się pozytywnie wpływać na możliwość aplikacji omawianej koncepcji w radzeniu sobie z wieloma współczesnymi problemami samorządu gminnego, jest jej elastyczność. Tradycyjne formy oddziaływania samorządu, wraz z klasycznymi formami działania administracji, w obliczu zdiagnozowanych wyzwań i kryzysów wydają się niewystarczające. Potrzeba nowych form zwłaszcza w zakresie innowacji społecznych i technicznych staje się palącym problemem wielu gmin. Elastyczność koncepcji jest pożądana wobec konfrontacji jednostek samorządu terytorialnego z wciąż nowymi potrzebami mieszkańców²⁵.

²⁴ *Ibidem*, s. 769-770.

²⁵ I. Lipowicz, *Funkcja porządkująca prawnych form działania administracji samorządu terytorialnego*, [w:] M. Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022, Legalis/el., rozdział: *Między stabilizacją a elastycznością reakcji na nowe potrzeby w administrowaniu*.

Przyjrzyjmy się niektórym rozwiązaniom możliwym w ramach koncepcji *smart villages*. Jakie instrumenty mogą być stosowane w celu powstrzymania depopulacji regionów wiejskich? W szerokich tematycznie badaniach w Projekcie *Smart Village*²⁶ bardzo wyraźnie wskazywano, że zatrzymanie depopulacji obszarów wiejskich wiąże się nie tylko z zapobieganiem i rozwiązywaniem problemów czysto rolniczych, ale również ze spojrzeniem na sferę społeczną i infrastrukturalną. Już dzisiaj model rolnictwa zmienia się i będzie musiał zmienić się jeszcze w kierunkach pożądanym przez konsumentów (np. ekologiczna żywność), ale również musi zmienić się otoczenie społeczno-infrastrukturalne. Bierze się to z dostrzeżenia, że rolnik nie jest wyłącznie wytwórcą, ale również pacjentem, odbiorcą kultury *etc.*, ale jeszcze bardziej z tego, że nie każdy mieszkaniec wsi jest rolnikiem *sensu stricto*. Rolnictwo jako zawód „trzyma na miejscu”, w innych przypadkach należy szukać rozwiązań adekwatnych do potrzeb współczesnego nierolnika, mieszkańca obszaru wiejskiego. Ważnym zagadnieniem jest „inteligentne” wytyczanie nowych dróg publicznych polegające nie tylko na uwzględnianiu wymagań środowiskowych i rolniczych (uwzględnienie jakości gleby), ale również próbie eliminowania problemu słabego scalenia gruntów²⁷. Rozwiązania *smart* polegające na ocenie gleby służą już tylko realizacji jednego z celów w ogólniejszej wizji „inteligentnych obszarów”. Dobra droga dojazdowa, skracająca swoiście „łańcuch dostaw” jest wysoce pożądana w produkcji rolnej, tak samo jak zachęta do osiedlania się lub pozostawiania na obszarach wiejskich. Jeżeli wszystko zaczyna się od budowania nawyków i edukacji, warto zwrócić uwagę na nowoczesną edukację regionalną²⁸ i swoiste przywrócenie znaczenia małych ojczyzn. Swoista duma z poczucia „bycia stąd” jest jedną z „inteligentnych” odpowiedzi na przyszły odpływ młodych ludzi ku miastom. W innych badaniach podkreśla się z kolei, że stałej relokacji do dużych miast ze wsi może przeciwdziałać poczucie sukcesu, a także patrzenie na gminę w kategoriach wielowymiarowych innowacji²⁹. Innowacje w tym zakresie można czerpać z otoczenia; daje je zwrócenie się w przeszłość (np. historyczna reaktywacja zapomnianych przecież w Polsce starych traktów pocztowych, swoiste szukanie „wielkich” nazwisk³⁰ i autorytetów regionalnych, tworzenie

²⁶ Informacje na temat projektu: <https://smartvillageswm.uksw.edu.pl> [dostęp 25.09.2023].

²⁷ Zob. szczególnie wnioski z opracowań w Zadaniu 1 projektu: <https://smartvillageswm.uksw.edu.pl> [dostęp 25.09.2023].

²⁸ I. Lipowicz, *Prawo administracyjne wobec nowych potrzeb społecznych*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, Lex/el., rozdział: *Prawo administracyjne wobec zadań jednostki samorządu terytorialnego*.

²⁹ B. Trajer, M. Trajer, *op. cit.*, s. 122-123.

³⁰ Ile mieszkańców wschodniego Mazowsza wie, że kilkakrotnym Rektorem Uniwersytetu Krakowskiego (Jagiellońskiego) był Jakób Górski, urodzony na ziemi liwskiej?

centrów dziedzictwa poszczególnych gmin), jak i w przyszłość (np. wykorzystanie walorów obszarów wiejskich – multimedialne muzea wiejskie). Walka z depopulacją to także swoiste zachęty powrotu – w przypadku wysoce wykształconej kadry może chodzić o granty na ponowne osiedlenie się, tworzenie centrów medycznych, inkubatorów, start-upów (koncepcja *startup villages*), przestrzeni coworkingowych³¹. Podzielam pogląd B. Trajer i M. Trajer, że: „Kluczowe znaczenie w powstawaniu i funkcjonowaniu *smart villages* mają społeczności obszarów wiejskich, które dążą do znalezienia praktycznych rozwiązań pojawiających się wyzwań przy zastosowaniu nowych możliwości”³². Stąd tak ważny jest udział Lokalnych Grup Działania³³ w realizacji koncepcji³⁴.

W unijnych i krajowych opracowaniach dotyczących koncepcji *smart villages* dużo uwagi poświęca się *eHealth* (e-zdrowiu, e-opiece, telemedycynie)³⁵. Z jednej strony takie nowoczesne rozwiązania wymagają szkoleń, edukacji, ale już wprowadzone mogą pomóc w decyzji o pozostaniu na obszarach wiejskich (zapewniony dostęp i jakość poradnictwa medycznego), jak i sprzyjać powrotowi na obszary wiejskie wysoko wykwalifikowanych specjalistów.

Na koncepcję *smart villages* można popatrzeć również nieco bardziej pesymistycznie. Agata Niewiadomska podkreśla, że problemy wdrożenia koncepcji *smart cities* nie stanowią dobrego prognostyku do wdrożenia koncepcji *smart villages*. Autorka pisze, że realizacja koncepcji inteligentnych wiosek „może okazać się więcej niż utrudniona. Przygotowanie funkcjonowania *smart villages* wymaga nie tylko rozwoju prawa rolnego, lecz także poprawy funkcjonowania i podejmowania decyzji w samorządzie terytorialnym przede wszystkim w zakresie planowania przestrzennego. Niewątpliwie już obecnie bez wdrażania koncepcji inteligentnych wiosek pojawiają się problemy z funkcjonowaniem właściwego systemu planistycznego obszarów wiejskich”³⁶. Na uznanie prawdziwości przytoczonych stwierdzeń przyjdzie jeszcze poczekać, gdyby jednak ta pesymistyczna prognoza okazała się prawdziwa, koncepcja *smart villages*, zamiast rozwiązywać problemy, stałaby się ich generatorem.

³¹ Materiały własne do strategii rozwoju obszarów wiejskich woj. mazowieckiego.

³² B. Trajer, M. Trajer, *op. cit.*, s. 117.

³³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1554.

³⁴ B. Trajer, M. Trajer, *op. cit.*, s. 125.

³⁵ Zob. szerzej raport M. Libura, T. Imiela, D. Głód-Śliwińska (red.), *Cyfryzacja zdrowia w interesie społecznym*, Warszawa 2023.

³⁶ A. Niewiadomska, *op. cit.*, s. 380.

Podsumowanie i wnioski

Profesor Jerzy Korczak w jednym ze swoich tekstów celnie wskazał, że administracja społecznie odpowiedzialna nie przyczynia się wyłącznie do wypełnienia ustawowego obowiązku realizacji zadań, ale również dobrobytu (dobra społecznego). W administracji społecznie odpowiedzialnej organy i kierownicy jednostek organizacyjnych dobrowolnie przyjmują na siebie obowiązki społeczne, etyczne i ekologiczne³⁷.

Trwanie samorządu i wyzwania przed nim stojące to stałe utrzymanie depozytu wartości – takich jak np. zrównoważony rozwój, solidarność. Koncepcja *smart villages* wpisuje się nie tylko w poprawę warunków życia współczesnego mieszkańca wsi i – poprzez liczne powiązania – również miasta, ale także przyszłych pokoleń³⁸. W kontekście zrównoważonego rozwoju chodzi szczególnie o wykorzystanie potencjału, jaki w sensie ekologicznym³⁹, ale również gospodarczym daje budowa i utrzymanie urządzeń technicznych, w tym energii odnawialnej z popieraniem postaw prosumenckich⁴⁰.

Badania potwierdzają, że omawiana koncepcja może być stosowana w zakresie łagodzenia niektórych problemów związanych z wyzwaniami, przed jakimi staje współczesny samorząd terytorialny. Koncepcja *smart villages* może sprzyjać powstrzymaniu procesów depopulacji oraz zapobiegania negatywnym konsekwencjom starzenia się społeczeństwa. W pierwszym przypadku chodzi o odwrócenie trendów relokacyjnych, zaś w drugim – o dostrzeżenie potencjału związanego z długowiecznością oraz doprowadzenie do przeżywania starości w dobrostanie subiektywnym. Koncepcja wykazuje implikacje do uwalniania

³⁷ J. Korczak, *Smart...*, s. 7. Trawestacja i tłumaczenie własne oryginału: *Social responsibility of public administration is a concept of bodies and organizational units of public administration doing business, the basis of which is the obligation to choose such decisions and actions that contribute not only to the fulfilment of the statutory obligation to perform tasks, but also the social wellbeing. Other than satisfying the statutory requirements, the bodies and managers of organizational units, voluntarily accept social, ethical and ecological obligations.*

³⁸ A. Orchel-Szeląg, *op. cit.*, s. 6.

³⁹ A. Niewiadomska, *op. cit.*, s. 382; R. Mędrzycki, *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki*, [w:] M. Szyrski (red.), *Tworzenie i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych. Problemy administracyjno-prawne*, Warszawa 2016, s. 9-25.

⁴⁰ J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów, A. Pinkas, *Zadania samorządu lokalnego i regionalnego w zakresie rozwoju energetyki prosumenckiej: wnioski de lege ferenda*, [w:] J. Korczak (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, Wrocław 2021, s. 56-59, https://irt.wroc.pl/pliki/strategia_energetyczna/Rekomendacje_do_zmian_legislacyjnych_transformacja_energetyczna.pdf [dostęp 25.09.2023].

potencjału oraz „aktywacji czynników prorozwojowych”⁴¹. Tym samym nieuprawnione jest postrzeganie omawianej koncepcji wyłącznie w kategorii cyfryzacji obszarów wiejskich. Technologie stanowią tu raczej rodzaj dźwigni, która pozwala zainicjować innowacyjne procesy społeczne⁴².

⁴¹ A. Orchel-Szeląg, *op. cit.*, s. 7-8.

⁴² B. Trajer, M. Trajer, *op. cit.*, s. 120.

Wdrażanie technologii sztucznej inteligencji w administracji publicznej – kilka refleksji

1. Uwagi wstępne

Wdrażanie i wykorzystywanie sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence*, AI) jest rosnącym trendem w organizacjach publicznych. Innowacje technologiczne napędzane przez sztuczną inteligencję pojawiają się coraz częściej w administracji publicznej po innowacjach e-administracji w ostatniej dekadzie, koncentrujących się na celach wydajności i oszczędności¹. Ostatnie badania podkreśliły zdolności transformacyjne technologii sztucznej inteligencji w administracji publicznej w różnych obszarach usług. Jednocześnie pojawienie się nowych i przełomowych technologii w ostatnich latach, w tym sztucznej inteligencji, rozszerzyło charakter debaty na temat inteligentnego zarządzania w administracji publicznej. Niektórzy autorzy uznali systemy sztucznej inteligencji za wyjątkowy zestaw innowacji technologicznych, które sprawią, że usługi publiczne będą bardziej wydajne i skuteczne, ale także wprowadzą poważne zmiany w administracji publicznej i zarządzaniu².

Co prawda wdrażanie AI w administracji publicznej daje nadzieję na inteligentne zarządzanie publiczne, niemniej istnieją też obawy związane z wykorzystaniem tej technologii, która zdaniem niektórych badaczy może prowadzić do zakwestionowania podstawowych praw i wartości w ramach tradycji dobrego zarządzania publicznego, takich jak przejrzystość, sprawiedliwość

* Prof. dr hab. Jolanta Blicharz, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-4581-8629.

** Prof. dr hab. Lidia Zacharko, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0002-3799-5502.

¹ J.I. Criado, L.O. de Zarate-Alcarazo, *Technological frames, CIOs, and Artificial Intelligence in public administration: A socio-cognitive exploratory study in Spanish local governments*, „Government Information Quarterly” 2022, vol. 39, no. 3, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X22000211> [dostęp 23.06.2023].

² *Ibidem*.

proceduralna, zaskarżalność decyzji i niedyskryminacja. Innymi słowy, wdrażanie sztucznej inteligencji i, bardziej ogólnie, algorytmicznych systemów decyzyjnych może stwarzać w przyszłości szczególne problemy związane z zasadą dobrej administracji. Ponadto liczne badania wykazały, że sztuczna inteligencja może przyczynić się do zagrożeń związanych z prywatnością, bezpieczeństwem i kwestiami etycznymi³.

Jedną z najważniejszych cech administracji publicznej jest otwartość na zmiany, jakie mogą zachodzić w niej samej. Administracja publiczna, w pewnym sensie, żyje takimi zmianami. Jak słusznie zauważył Jerzy Korczak, „w coraz bardziej inteligentnym świecie, w którym coraz więcej obszarów życia społecznego jest objętych «inteligentnymi rozwiązaniami», administracja publiczna nie może pozostawać na zewnątrz lub w opozycji do tego procesu”⁴. W tej sytuacji pytanie o wzajemne relacje pomiędzy sztuczną inteligencją a administracją publiczną nabiera doniosłości. Pytanie jest ważne, bo dotyczy nie tylko korzyści, jakie może przynieść ta technologia, ale także potencjalnych zagrożeń (takich jak nieprzejrzystość, niepewność prawa, uprzedzenia lub naruszenia ochrony danych osobowych)⁵, które związane są z jej wykorzystaniem w sektorze publicznym (administracji publicznej).

Ale pytania, jakie nasuwa wdrażanie technologii sztucznej inteligencji w administracji publicznej, idą jeszcze dalej. Na przykład: czy obecne tempo rozwoju technologicznego występujące w skali niespotykanej wcześniej na świecie może zwiastować sytuację, w ramach której istniejące struktury i procesy administracyjne, które ewoluowały na przestrzeni historii, staną się nieistotne w najbliższej przyszłości? Takich wątpliwości może być wiele i można by je dalej przytaczać. Nie bez racji można więc postawić inne jeszcze pytanie: w jaki sposób fale technologii, takich jak internet rzeczy, duże zbiory danych, uczenie maszynowe i sztuczna inteligencja będą miały wpływ na nowy paradygmat zarządzania i wartości publiczne? Istnieje też niepewność co do potencjalnego wpływu nowoczesnych technologii i istniejących ram prawnych niedostosowanych do nowego scenariusza społeczno-technicznego.

³ R. Madan, M. Ashok, *AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda*, „Government Information Quarterly” 2023, vol. 40, no 1, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X22001101> [dostęp 2.07.2023].

⁴ J. Korczak, *Smart administration – really? Why not? Introduction*, WRLAE 2019, vol. 9, iss. 2, s. 1, tłum. własne autorek.

⁵ I. Sobrino-García, *Artificial Intelligence Risks and Challenges in the Spanish Public Administration: An Exploratory Analysis through Expert Judgements*, „Administrative Sciences” 2021, vol. 11(3), <https://www.mdpi.com/2076-3387/11/3/102> [dostęp 3.07.2023].

Próba podania bardziej wyczerpujących odpowiedzi na te pytania wymagałaby odrębnego studium. Ograniczymy się zatem do kilku refleksji dotyczących implikacji wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej.

2. Implikacje wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej

Jakkolwiek postęp technologiczny był kamieniem węgielnym ludzkości od czasów starożytnych, to jednak sztuczna inteligencja spowoduje niezwykłą transformację administracji publicznej. Przede wszystkim technologia AI nie jest już domeną futurologów, ale kluczowym elementem strategicznym w planach dla wielu sektorów (m.in. publicznego i prywatnego).

W literaturze naukowej występuje wiele terminów, takich jak: *big data*, algorytmy, sztuczna inteligencja. Jednym ze sposobów zrozumienia tych technologii jest myślenie o dużych zbiorach danych jako paliwie, algorytmach jako rakietach i sztucznej inteligencji jako planecie, do której informatycy starają się dotrzeć⁶. Można powiedzieć, iż celem AI jest umożliwienie komputerom replikacji wszystkich czynności, które ludzie mogą zrobić – widzieć, słyszeć, mówić, a nawet myśleć. Jak to osiągnąć? Przede wszystkim przez algorytmy wykorzystujące duże zbiory danych. A dokładniej mówiąc, przez algorytmy uczenia maszynowego, które wykorzystują duże zbiory danych⁷.

Ogólnie rzecz biorąc, pojęcie sztucznej inteligencji jest związane z systemami komputerowymi zdolnymi do myślenia, uczenia się, gromadzenia danych i informacji z wielu źródeł oraz działania zgodnie z kilkoma celami skorelowanymi z algorytmami⁸. Przyjmuje się, że AI stanowi „klastę technologii cyfrowych, które umożliwiają maszynom autonomiczne uczenie się i rozwiązywanie problemów poznawczych bez interwencji człowieka”⁹.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż ewolucja technologiczna wynikająca z AI została zapowiedziana jako zastąpienie, komplementarność i wzmocnienie praktycznie wszystkich zadań wykonywanych przez człowieka. Co prawda, zdaniem niektórych badaczy, obecnie obserwujemy większą dyfuzję „słabej sztucznej inteligencji”, w przeciwieństwie do „silnej sztucznej inteligencji”,

⁶ F. Bignami, *Artificial Intelligence Accountability of Public Administration*, „The American Journal of Comparative Law” 2022, vol. 70, s. 312.

⁷ *Ibidem*.

⁸ I. Sobrino-García, *op. cit.*

⁹ R. Madan, M. Ashok, *op. cit.*, tłum. własne auterek.

niemniej słabe systemy sztucznej inteligencji są w stanie wykonywać zadania wymagające unikalnych zdolności ludzkich (np. percepcja wzrokowa lub zrozumienie kontekstu)¹⁰. Z kolei przyjęcie tzw. silnych systemów sztucznej inteligencji odnoszące się do systemów z ludzką, a nawet nadludzką, inteligencją umożliwia inteligentne myślenie i wykonywanie inteligentnych zadań, takich jak rozumowanie etyczne¹¹.

Trzeba też zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 3 pkt 1 projektu rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie sztucznej inteligencji¹² pojęcie systemu sztucznej inteligencji oznacza „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”. Ponadto, w załączniku I wymieniono następujące systemy sztucznej inteligencji: mechanizmy uczenia maszynowego, w tym uczenie nadzorowane, uczenie się maszyn bez nadzoru i uczenie przez wzmacnianie, z wykorzystaniem szerokiej gamy metod, w tym uczenia głębokiego, a także metody oparte na logice i wiedzy, w tym reprezentacja wiedzy, indukcyjne programowanie (logiczne), bazy wiedzy, silniki inferencyjne i dedukcyjne, rozumowanie (symboliczne), jak również systemy ekspertowe; podejścia statystyczne, estymacja bayesowska, metody wyszukiwania i optymalizacji.

Należy dodać, że wraz z rozwojem aplikacji związanych z *big data* i internetem rzeczy sztuczna inteligencja stała się kluczowym czynnikiem w badaniach e-administracji oraz zarządzaniu publicznym. Jednocześnie postępy w dziedzinie sztucznej inteligencji przyciągnęły dużą uwagę naukowców i praktyków oraz otworzyły szeroki zakres korzystnych możliwości wykorzystania tej technologii w sektorze publicznym (m.in. przy podejmowaniu decyzji, wykrywaniu nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz wyższej jakości usług¹³ zwłaszcza w sektorze opieki zdrowotnej, transportu, edukacji i bezpieczeństwa), poprawie poziomu monitorowania obszarów miejskich i poprawie wykrywania błędów (w szczególności dla inteligentnych miast), a także poprawie automatyzacji.

¹⁰ Zob. szerzej: T.Q. Sun, R. Medaglia, *Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare*, „Government Information Quarterly” 2019, vol. 36, no 2, s. 368-383.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, COM(2021) 206 final, 21.04.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1623335154975&uri=CELEX%3A52021PC0206>, [dostęp: 20.09.2023]

¹³ T.Q. Sun, R. Medaglia, *op. cit.*, s. 368-383.

zacji przemysłowej, zwiększeniu wydajności i skuteczności świadczenia usług, jak również przyspieszeniu rozpatrywania spraw i zarządzaniu zasobami naturalnymi, np. poprzez transformację sektora energetycznego¹⁴.

Niemniej wraz z rozwojem i dojrzałością tej technologii pojawi się szereg nowych problemów dla administracji publicznej, jak np. brak przejrzystości, uprzedzenia i dyskryminacja, zmniejszenie gwarancji w przetwarzaniu procedur administracyjnych, a także problem odpowiedzialności za szkody spowodowane jej stosowaniem. Chociaż regulacje prawne mogą być skutecznymi narzędziami zarządzania sztuczną inteligencją, nie zawsze są one wystarczające. Aby skierować AI w społecznie celowym i korzystnym kierunku, potrzebne są również zasady dobrego zarządzania, takie jak np. odpowiedzialność, przejrzystość, partycypacja, zdolność reagowania na potrzeby obywateli, które są też ściśle związane z etycznym zarządzaniem sztuczną inteligencją.

Zastosowania i wyzwania związane ze sztuczną inteligencją w administracji publicznej są ze sobą ściśle powiązane i dlatego należy je rozpatrywać łącznie. Przede wszystkim technologia ta musi być wykorzystywana w sposób zapewniający zaufanie obywateli oraz służyć interesowi ogólnemu oraz działaniom publicznym. Dlatego przy wdrażaniu AI w administracji publicznej należy wziąć pod uwagę następujące czynniki: prymat człowieka (sztuczna inteligencja musi służyć ludziom, którzy muszą zachować nad nią kontrolę); sprawiedliwość (zastosowanie AI musi zapewnić niedyskryminację, co obejmuje korygowanie ukrytych uprzedzeń); przejrzystość (konieczny dostęp do zasad działania systemu), a także bezpieczeństwo, stanowiące gwarancję przed ryzykiem związanym z cyberatakami¹⁵.

Innymi słowy, budowa sztucznej inteligencji w służbie ludzkości, wymaga modelu opartego na „zaufanej sztucznej inteligencji” na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym, godzącego wymagania etyczne i innowacje. Jednocześnie pełna akceptacja sztucznej inteligencji w społeczeństwie wymaga przejrzystości w jej wdrażaniu, a także niedyskryminacyjnego poziomu zrozumienia i dostępności¹⁶. Z tego względu wyzwania związane z zastosowaniem AI w administracji publicznej będą dotyczyć głównie strategii gromadzenia danych i informacji (ich dostępu, przechowywania i zarządzania danymi niezbędnymi

¹⁴ A. Zuiderwijk, Y.Ch. Chen, F. Salem, *Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda*, „Government Information Quarterly” 2021, vol. 38, no 3

¹⁵ L. Luet, *L'intelligence artificielle au service de l'administration publique: quelles techniques et quelles spécificités?*, <https://artimon.fr/perspectives/lintelligence-artificielle-au-service-de-lad-ministration-publique-queles-techniques-et-queles-specificites/> [dostęp 14.07.2023].

¹⁶ A. Zuiderwijk, Y.Ch. Chen, F. Salem, *op. cit.*

do działania urządzeń AI). Są to również wyzwania związane z jakością danych. Jak wskazuje się w literaturze, niska jakość danych i niejasne zależności między danymi a algorytmami mogą prowadzić do stroniczych lub wypaczonych wyników algorytmów sztucznej inteligencji¹⁷. Dotyczy to również kwestii niewłaściwego wykorzystania lub nadużywania danych wrażliwych.

Kolejne wyzwania związane są z zagrożeniami wynikającymi z braku zrozumienia działania AI w kontekście podejmowanych przez nią decyzji bez udziału człowieka. Trudności w zrozumieniu sposobu działania systemów algorytmicznych oraz decyzji podejmowanych przy ich użyciu mogą podważać podstawowe wartości sprawiedliwości administracyjnej, odnoszonej głównie do rozstrzygnięć indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, a także ochrony prawnej i przejrzystości. Krótko mówiąc, ze względu na nieprzejrzystość wewnętrznej logiki algorytmicznej zautomatyzowanego podejmowania decyzji¹⁸, osobom trudno będzie udowodnić, że ich prawa i interesy zostały naruszone z powodu podejmowania zalgorytmizowanej decyzji.

Związane są z tym również obawy dotyczące odpowiedzialności za nieprawidłowe podejmowanie decyzji przy użyciu systemów algorytmicznych *big data*. Ponadto w świetle prowadzonych badań potwierdza się, że algorytmy często odzwierciedlają błędną interpretację prawa¹⁹, dlatego wydaje się, że obecnie niemożliwe jest zaprojektowanie algorytmu interpretacyjnego. Innymi słowy, ukryty, nieprzejrzysty charakter systemów algorytmicznych skutkuje brakiem oczywistych środków radzenia sobie z takimi systemami, gdy przynoszą one nieoczekiwane, niesprawiedliwe lub dyskryminujące wyniki.

Trudno nie zgodzić się z tym, że wdrażanie sztucznej inteligencji w sektorze publicznym jest wolniejsze niż w sektorze prywatnym. Niemniej praktyki AI i strategię transformacji cyfrowej stosowane w sektorze prywatnym nie mogą być bezpośrednio kopiowane do sektora publicznego tylko ze względu na potrzebę jego zwiększonej wydajności i skuteczności²⁰. Sektor publiczny i sektor prywatny różnią się pod wieloma względami i cechami leżącymi u podstaw ich wartości, określającymi ich cele, instrumenty, role i relacje z innymi podmiotami. Sektor publiczny (administracja publiczna) ma inne cele niż maksymalizacja

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Szerzej: C.X. Zou, F.Y. Zhang, *Algorithm Interpretation Right – The First Step to Algorithmic Governance*, „Beijing Law Review” 2022, no. 13, s. 227-246.

¹⁹ K.A. Bamberger, *Technologies of Compliance: Risk and Regulation in a Digital Age*, „Texas Law Review” 2010, vol. 88, s. 669.

²⁰ Por. M. Manzoni et al., *AI Watch, road to the adoption of artificial intelligence by the public sector: a handbook for policymakers, public administrations and relevant stakeholders*, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/288757> [dostęp: 12.07.2023].

generowania zysku. Służba społeczeństwu jest podstawową misją administracji publicznej, co oznacza, że może być realizowana tylko w kontekście jednoczesnej ochrony interesu publicznego²¹. Tak więc warunki przyjęcia i wykorzystania technologii AI w sektorze publicznym nie mogą być wzorowane jedynie na elementach charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego i to pod względem celów, potrzeb, operacji, instrumentów i procesów.

Jakkolwiek AI i towarzyszące jej technologie mogą przyczynić się do rozwoju administracji publicznej jako inteligentniejszej organizacji, bardziej wydajnej, skuteczniejszej, bardziej elastycznej i bliższej obywatelom, to jednak termin „inteligentna administracja” nie jest jasno zdefiniowany i brakuje konsensusu w literaturze naukowej. W pracach badawczych kładzie się nacisk na pojęcie inteligentnego miasta, a stosunkowo mniej uwagi poświęca się ogólnej koncepcji inteligentnej administracji czy inteligentnego państwa²². Jednocześnie to, co można uznać za „inteligentną administrację”, może się znacznie różnić w zależności od warunków kontekstowych, takich jak systemy polityczne, położenie geograficzne i sama dyfuzja technologiczna²³.

Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, iż sztuczna inteligencja sama w sobie nie zreformuje administracji publicznej, ale może mieć znaczący wpływ na jej rozwój, czyniąc ją bardziej responsywną, wydajną i zorientowaną na obywatela. Jednak będzie to możliwe tylko wtedy, gdy technologia AI będzie wdrażana równolegle ze zmianami organizacyjnymi i regulacyjnymi. Wymagać to będzie również przemyślanego i integracyjnego podejścia, angażującego wszystkie zainteresowane strony w proces decyzyjny. Mówiąc najprościej, otwarte i oparte na współpracy procesy innowacyjne opracowane w ramach tej wyłaniającej się fali technologicznej mogą stać się zachęcającymi praktykami transformacyjnymi w sektorze publicznym (administracji publicznej).

²¹ J. Blicharz, L. Zacharko, *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 1(2), s. 58.

²² J.R. Gil-Garcia, T.A. Pardo, T. Nam, *What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization*, „Information Polity” 2015, vol. 20, no. 1, s. 61-87.

²³ J.I. Criado, J.R. Gil-Garcia, *Creating public value through smart technologies and strategies. From digital services to artificial intelligence and beyond*, „International Journal of Public Sector Management” 2019, vol. 32, no. 5, s. 438-450.

Choć zjawisko technologii AI oraz jej oddziaływania na społeczeństwa jest oczywiste, to jednak skupienie się na sztucznej inteligencji wyłącznie jako systemie technicznym, odrębnym od jej kontekstu społecznego, może zawęzić debatę na temat jej etycznych implikacji i potencjału zmian społecznych. Aby sprostać temu wyzwaniu, ważne jest, aby etyczne zarządzanie AI przez administrację publiczną miało na celu zminimalizowanie ryzyka związanego z tą technologią oraz wspieranie jej wykorzystania dla wspólnego dobra, a także zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego.

ROZDZIAŁ 5

Kilka refleksji w odniesieniu do problematyki kadr administracji publicznej

Speyerowe tropy: Niemiecki Uniwersytet Nauk Administracyjnych

I

Będąc na początku lat 90. XX w. stypendystą fundacji *Volkswagenstiftung*, ówczesny doktor Jerzy Korczak prawdopodobnie nie przypuszczał, że goszcząca go uczelnia ulegnie w dalszych latach kolejnym głębokim przeobrażeniom. Już wówczas wydawało się, że dotychczasowy rozwój tej stosunkowo młodej uczelni był niebywale intensywny. Oto założona zaraz po wojnie w Speyer nad Renem Akademia Nauk Administracyjnych, przemianowana niebawem na Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych, uzyskała po zjednoczeniu przydomek „niemiecka”, by w 2012 r. otrzymać rangę uniwersytetu już jako *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften*. To jedyny „niemiecki” w nazwie spośród przeszło 100 uniwersytetów funkcjonujących u naszego zachodniego sąsiada. Jak nietrudno się domyślić, każda kolejna, nawet nieznaczna zmiana nomenklatury oddaje określone przeobrażenia na płaszczyźnie ustrojowej i zadaniowej uczelni, co notabene odzwierciedla immanentne dążenie państwa do przeprowadzania reform administracji publicznej.

II

Ale zacznijmy od początku. Uczelnia została nieprzypadkowo założona w kraju związkowym Nadrenia Palatynat, który po wojnie stanowił część francuskiej strefy okupacyjnej i to właśnie dekretem nr 194 wydanym przez *Administrateur Général* utworzono *École Supérieure D'Administration*¹. W literaturze przedmiotu nie ma zgody co do tego, czy owa Akademia została utworzona na wzór czy paralelnie do jej słynnego francuskiego odpowiednika: *École Nationale d'Administration* (ENA). Ważne jest, że zarówno Charles'owi de Gaulle'owi w 1945 r., jak

* Dr hab. Renata Kusiak-Winter, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-8202-1360.

¹ Zob. Journal Officiel Nr. 52 vom 17.1.1947, S. 583.

i Émile'owi Laffonowi – administratorowi francuskiej strefy okupacyjnej w 1947 r. – przyświecała idea ustanowienia i odpowiedniego kształcenia administracji nieobciążonej przeszłością systemu totalitarnego. Stąd tak wielki nacisk kładziono w obu uczelniach, by być ściśle zorientowanym na zastosowanie wiedzy oraz na praktykę wyższych urzędników administracyjnych. *École* miała przygotować urzędników do wyższej służby administracyjnej we francuskiej strefie okupacyjnej i w tym celu zerwano z dotychczasową niemiecką tradycją. Otóż w przedwojennych Niemczech droga kariery urzędniczej była zarezerwowana wyłącznie dla młodych adeptów prawa, którzy uczyli się u dotychczasowych wyższych urzędników. Dla uniknięcia sytuacji odbywania służby u osób pracujących na rzecz niemieckiej dyktatury kandydaci mieli teraz pobierać kształcenie w *École*².

Warto podkreślić, że to właśnie w Speyer po raz pierwszy zerwano z dotychczasowym prawniczym modelem kształcenia urzędników. W tym celu wprowadzono interdyscyplinarny program nauczania, co odzwierciedla struktura przedmiotów, obejmująca wówczas, jak i obecnie oprócz prawa również historię, socjologię, nauki polityczne, ekonomię i finanse. Podstawową intencją odejścia od myślenia czysto legalistycznego była chęć wdrożenia nauczania w duchu humanistycznym i demokratycznym, by urzędnicy rozumowali nie tylko w kategoriach prawnych, ale także w kontekście społecznym, gospodarczym i historycznym. Taki model specjalistycznego szkolenia zbliżonego do zawodu spotkał się z ostrą krytyką przedstawicieli nauki, głównie z wydziałów prawa innych uniwersytetów we francuskiej strefie okupacyjnej. Na tle tej krytyki pojawiła się idea swoistej korekty w odniesieniu do francuskiego pierwowzoru ENA. Otóż poza akcentowaniem praktycznym *à la française* uczelnia w Speyer wyraźnie preferowała mianowanie profesorów uniwersyteckich, a nie praktyków. Najpóźniej od czasów reformy Uniwersytetu Humboldta kształceniem zajmują się w Niemczech pracownicy naukowcy, w szczególności profesorowie uniwersyteccy. Jednak ważne jest, że w tym podejściu profesorowie nie poświęcają się wyłącznie badaniom. Szkolenie młodych naukowców i kadry kierowniczej dla prawie wszystkich obszarów społeczeństwa nabiera równego znaczenia w obszarze nauczania³. Dzięki temu możliwa jest realizacja celu Uniwersytetu w Speyer, polegającego na kulturowaniu nauk administracyjnych w badaniach i nauczaniu⁴.

² K. Ruppert, *Die Anfänge der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, [w:] H. Flachenecker, D. Grypa (red.), *Schule, Universität, Bildung. Festschrift für Harald Dickerhof zum 65 Geburtstag, in der Reihe Eichstättter Studien*, t. 59, Regensburg 2007, s. 295-334.

³ R. Morsey, *50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, <https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Universitaet/RudolfMorsey-50JahreHochschulefuerVerwaltungswissenschaften.pdf> [dostęp 27.06.2023].

⁴ Jak czytamy w ustawie, „Die Hochschule bildet ein Zentrum der Verwaltungswissenschaften und dient deren Pflege und Entwicklung durch Forschung, Lehre und Studium. Ihr obliegt

III

Podczas pobytu na *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften* prof. J. Korczak nie mógł nie zwrócić uwagi na swoisty ewenement goszczącej uczelni, a mianowicie jej „ogólnoniemiecki” charakter. Otóż do dziś Speyer pozostaje jedynym niemieckim uniwersytetem, w którym studenci z zachodnich i wschodnich Niemiec są reprezentowani mniej więcej proporcjonalnie do ich udziału w całkowitej populacji⁵. Zastanawiając się, skąd się bierze taka odrębność, należy wskazać, że uczelnia jest finansowana wspólnie przez rząd federalny, a także „kraj zamieszkania”, Nadrenię-Palatynat, i pozostałe 15 krajów związkowych Republiki Federalnej Niemiec, z których każdy ma około jednej trzeciej finansowania⁶.

Niemiecki Uniwersytet Nauk Administracyjnych działa na podstawie ustawy szczególnej (*Landesgesetz über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*, DUVwG). Fakt ten wskazuje na jego odrębny status wśród pozostałych uczelni niemieckich. Dla ścisłości przypomnijmy w tym miejscu, że niemieckie landy sprawują na mocy ustawy zasadniczej⁷ tzw. władztwo kulturowe (*Kulturhoheit*⁸), z którego wynikają kompetencje ustawodawcze w zakresie szkolnictwa wyższego. W konsekwencji każdy land wydaje jedną⁹ zbiorczą

durch postgraduales, weiterbildendes, fachbezogenes und fächerübergreifendes Studium die wissenschaftliche Aus- und Weiterbildung. Sie fördert den wissenschaftlichen Nachwuchs. Bei allen Vorschlägen und Entscheidungen sind die geschlechtsspezifischen Auswirkungen zu beachten (Gender Mainstreaming)” – zob. § 2 Abs. 1 Landesgesetz über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUVwG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 502) – zwana dalej DUVwG.

⁵ Jak zauważył jeden z absolwentów uczelni w Speyer, dzięki obecności słuchaczy ze wszystkich landów można było skorygować wiele błędnych przekonań na temat gospodarczych i politycznych struktur innego kraju związkowego. Nie bez znaczenia dla budowania kultury otwartości i dialogu wśród studentów było organizowanie od samego początku wycieczek do siedziby Wspólnoty Węgla i Stali w pobliskim Luksemburgu lub do Rady Europy w Strasburgu czy do zaprzyjaźnionej akademii partnerskiej ENA w Paryżu. Podaję za: S. Fisch, *60 Jahre Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, <https://www.uni-speyer.de/universitaet/insitution/gegenwart-und-geschichte/geschichte-der-universitaet> [dostęp 27.06.2023].

⁶ Zob. § 71-73 w zw. z § 1 Abs. 2 DUVwG.

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. I 1949, s. 1.

⁸ W systemie federalnym Niemiec władztwo kulturowe krajów związkowych wywodzi się z domniemania kompetencji w ustawie zasadniczej (art. 70 ust. 1 jako *lex specialis* w stosunku do art. 30). Zgodnie z zasadą domniemania kompetencji kraje związkowe są odpowiedzialne za sprawy, które nie zostały wyraźnie przypisane do właściwości Federacji. Szerzej na ten temat zob. E.-R. Hönes, *Staatsziel Kultur und kulturelles Erbe*, „Recht und Politik: Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik” 2019, vol. 55 (3), s. 241-256.

⁹ Zaznaczmy w tym miejscu, że w przeszłości niektóre kraje związkowe przyjmowały odrębne ustawy dla różnych typów szkół wyższych (uniwersytety, uczelnie artystyczne itp.).

ustawę o szkolnictwie wyższym dla wszystkich swoich instytucji szkolnictwa wyższego (*Landeshochschulgesetz* – LHG). Jej treść stanowią m.in. przepisy w sprawie struktury kadrowej oraz wewnętrznego ustroju instytucji szkolnictwa wyższego landu, jak również współuczestnictwa poszczególnych grup interesariuszy w procesach decyzyjnych uczelni, oraz organizacji badań, nauczania i studiów, w tym przyjąć na studia i stopni naukowych¹⁰.

Wskazując na szczególnie status prawny uczelni w Speyer, należy podkreślić, że nie tylko ustawa szczególna stanowi o jej odrębności, ale również zawarte na jej podstawie porozumienia administracyjne (*Verwaltungsvereinbarungen*) między federacją a poszczególnymi krajami związkowymi. W literaturze poczytuje się za wielki powojenny sukces dyplomatyczny stosunkowo małego kraju, jakim jest Nadrenii Palatynat, że zdołał przekonać federację oraz początkowo trzy ważne landy (Bawarię, Dolną Saksonię oraz Szlezwik-Holsztyn) do konieczności istnienia jednej ogólnoniemieckiej uczelni dla administratywistów¹¹. W kolejnych latach do porozumienia przystąpiły pozostałe landy, zaś po zjednoczeniu dołączyło pięć „nowych” krajów związkowych, czyli Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia Anhalt oraz Turynia.

Na marginesie warto dodać, że każdy land posiada własne krajowe uczelnie kształcące kadry urzędnicze (tzw. *Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung* – FHöV). Jednak w odróżnieniu do Uniwersytetu w Speyer są to „wewnętrzne” uczelnie nauk stosowanych podporządkowane najczęściej właściwemu ministrowi rządu krajów związkowych. Służą one szkoleniu kandydatów do służby cywilnej w administracji publicznej poprzez przekazywanie specjalistycznej wiedzy i metod naukowych, a także praktycznych umiejętności zawodowych niezbędnych do wykonywania zawodu¹².

IV

Kolejnym wyróżnikiem uczelni, którego nie mógł nie dostrzec Stypendysta z Uniwersytetu Wrocławskiego, jest fakt, że to jedyny uniwersytet w Niem-

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. M.-E. Geis, *Hochschulrecht in Bund und Ländern*. 49. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2017, s. 33.

¹¹ Jako pierwsze podpisano porozumienie: Verwaltungsabkommen vom 23 April 1952 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, der Bundesregierung und der Länderregierungen Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, <https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Universitaet/Rechtsgrundlagen/Verwaltungsabkommen-1.pdf> [dostęp 28.06.2023].

¹² K. Möltgen-Sicking, T. Winter, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung*, Springer 2017, s. 220 i n.

czek, do którego dostęp jest zastrzeżony wyłącznie dla osób posiadających już dyplom innej uczelni. Aktualnie uczelnia oferuje sześć kierunków studiów (*Studiengänge*). Przykładowo, jeden z nich jest wyłącznie dla prawników, a konkretnie dla osób, które ukończyły jednolite studia prawa i w ramach swojej aplikacji prawniczej odbywają tzw. stację aplikacji. Chodzi tu o jedno-semestralne podyplomowe studia uzupełniające specjalnie zaprojektowane jako etap aplikacji prawniczej pod względem celu i treści szkolenia i mogą być ukończone jako obowiązkowy etap administracyjny, etap do wyboru lub etap prawniczy¹³. Co ciekawe, po złożeniu wniosku aplikant jest wysyłany do Speyer przez kraj związkowy, w którym odbywa aplikację. W tym celu każdemu landowi przyznano wiążącą kwotę. Jak czytamy na stronie internetowej Uniwersytetu, studenci jednosemestralnych studiów administracyjnych mogą wybierać aktualnie spośród około 100 kursów, przy obowiązkowym pensum 20 godzin semestralnych tygodniowo (w tym obowiązkowa minimum jedna grupa badawcza związana z projektem)¹⁴.

We wcześniejszej niemieckiej literaturze przedmiotu niejednokrotnie była powtarzana teza o niepowtarzalności administracji publicznej każdego kraju, co odzwierciedla jej wyjątkową naturę i tożsamość i w efekcie świadczy o charakterze wsobnym administracji¹⁵. Pewnie nadal jest w tym stwierdzeniu sporo racji, jednak zważywszy na postępujące procesy europeizacji i internacjonalizacji administracji publicznej poszczególnych krajów, jako znak naszych czasów należy odczytać otwarcie się Uniwersytetu w Speyer na zewnątrz. Od 1991 r. oferowany jest międzynarodowy kierunek studiów podyplomowych w ramach tzw. programu EMPA (*European Masters of Public Administration*). W ramach współpracy różnych europejskich uniwersytetów oferuje on studentom możliwość ukończenia dodatkowego semestru za granicą na jednym z uniwersytetów partnerskich. Dzięki temu uczestnicy programu EMPA mają możliwość zdobycia wiedzy na temat administracji publicznej w innym kraju europejskim i zapoznania się z procesem internacjonalizacji instytucji administracji publicznej.

¹³ Na ten temat zob. U. Stelkens, *Die Funktion des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums für Rechtsreferendare an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in der Juristenausbildung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2017, s. 149.

¹⁴ Studium. Ergänzungsstudium im Referendariat, <https://www.uni-speyer.de/studium/ergaenzungsstudium/ergaenzungsstudium-im-referendariat/entsendemoeglichkeiten-im-rechtsreferendariat> [dostęp 28.06.2023].

¹⁵ U. Scheuner, *Der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1963, nr 17/18, s. 714.

V

Jednak celem pobytu stypendialnego pracownika naukowego nie jest uczestniczenie w rozlicznych i atrakcyjnych kursach oferowanych na Uniwersytecie w Speyer w ramach studiów podyplomowych. Naukowcy wizytujący są zainteresowani prowadzeniem pogłębionych badań, te zaś odbywają się w Speyer również w niecodziennej formule, a mianowicie w ramach Niemieckiego Instytutu Badawczego Administracji Publicznej (*Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* – FÖV). Co ciekawe, Instytut jest odrębną od Uniwersytetu osobą prawną prawa publicznego z własnymi organami, lecz podobnie jak ten ostatni jest przedsięwzięciem finansowanym wspólnie przez rząd federalny oraz kraje związkowe¹⁶. Jak czytamy na stronie internetowej Instytutu, „badania nad administracją publiczną i dla administracji publicznej” to motto i misja FÖV od momentu jego założenia w 1976 r.¹⁷ Zadaniem Instytutu jest prowadzenie pogłębionych badań nad administracją publiczną na wszystkich poziomach, od jednostek samorządu terytorialnego aż po poziom europejski i międzynarodowy, połączone z identyfikowaniem możliwości dalszego rozwoju i poprawy.

O znaczeniu i zasięgu interdyscyplinarnych badań nad administracją publiczną, a zwłaszcza o ich aktualności świadczą przełomowe publikacje wielu znakomitych administratywistów. Na przykład Niklas Luhmann, prawnik i twórca socjologicznej teorii systemów, pracował w Speyer ponad 60 lat temu nad podstawowymi kwestiami funkcjonowania administracji publicznej, co znalazło odbicie w niedawno opublikowanej monografii *Die Grenzen der Verwaltung* (*Granice administracji*)¹⁸. Luhmann, niczym wizjoner, prowadził szeroki front prac nad kwestiami prawa i automatyzacji w administracji publicznej (*Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung* (1966))¹⁹. W Speyer pracował również Heinrich Reinermann, uznany na całym świecie naukowiec i pionier

¹⁶ Podstawę prawną stanowi w tym zakresie wspomniana już ustawa krajowa o Niemieckim Uniwersytecie Nauk Administracyjnych w Speyer (DUVwG) w wersji z dnia 19 listopada 2010 r. (GVBl. 2010, s. 502), przy czym funkcjonowanie Instytutu regulują przepisy § 67-70 tejże ustawy.

¹⁷ Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, <https://www.foev-speyer.de/institut> [dostęp 29.06.2023].

¹⁸ Po kilku latach pracy w ministerstwie landu Dolna Saksonia oraz po pobycie z T. Parsonsem na Harvardzie N. Luhmann, który studiował prawo, znalazł zatrudnienie na Uniwersytecie Nauk Administracyjnych w Speyer na początku lat 60. Właśnie tam opracował projekt ogólnej teorii administracji, którego celem było osadzenie nauk administracyjnych na nowych fundamentach. Została ona opublikowana po raz pierwszy pod tytułem *Die Grenzen der Verwaltung*. Zob. *idem, Die Grenzen der Verwaltung*, Berlin 2021.

¹⁹ N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 1966.

niemieckiej informatyki administracyjnej, który opracował pierwszy tom serii *Verwaltungsinformatik (Informatyka Administracji)* pod znamionym, a wręcz programowym tytułem *Neue Informationstechniken, neue Verwaltungsstrukturen? (Nowe techniki informacyjne, nowe struktury administracji?)*. Oto pytanie, które nie straciło, a wręcz zyskało na aktualności, i na które należy dziś ponownie odpowiedzieć w obliczu dysrputywnych zmian spowodowanych rozwojem nowych technologii, cyfrowych tożsamości i platform, a także związanych z nimi kwestii uczenia się maszyn, tokenizacji i suwerenności cyfrowej²⁰.

VI

Przebywając na Uniwersytecie w Speyer, prof. J. Korczak z pewnością zwrócił uwagę na niecodzienną bryłę kampusu uniwersyteckiego usytuowanego na zachodnim skraju miasta. Rdzeń kampusu został zbudowany w latach 1959-1960 przez znanego powojennego architekta Franza Josepha „Sep” Rufa, zwanego powszechnie jako Sep Ruf. Zaprojektowany w tradycji Bauhausu budynek dydaktyczny wraz z biblioteką i administracją akademicką realizuje cel integracji z naturą. Budynek charakteryzuje się płaskimi dachami i wewnętrznymi dziedzińcami przypominającymi atria, oszczędną formą i wyważonymi proporcjami oraz, co nie mniej ważne, surowymi czarno-białymi kontrastami. Intencją architekta było stworzenie odniesienia do niemieckiego modernizmu Republiki Weimarskiej, w tradycji Bauhausu i Nowego Obiekttywizmu. Dlatego w jednym z magazynów architektonicznych napisano o budynku: „Dobrze zorganizowany kompleks, otwierający się na środowisko i przyrodę, tworzy atmosferę otwartości i chęci nawiązania kontaktu, co zawsze powinno być warunkiem wstępnym dla zadań kierownictwa państwa”²¹. Jestem przekonana, że dzięki tym i innym doświadczeniom uzyskanym podczas swego pobytu na Uniwersytecie w Speyer Szanowny Jubilat zyskał dobre wzorce patrzenia na przedmiot swych immanentnych badań, jakim jest administracja publiczna.

²⁰ M. Brunzel, *Lasst uns die Uni Speyer neu denken!*, <https://background.tagesspiegel.de/smart-city/lasst-uns-die-uni-speyer-neu-denken> [dostęp 29.06.2023].

²¹ Podaję za: S. Fisch, *op. cit.*

Multidyscyplinarność wiedzy funkcjonariusza samorządowego jako czynnik usprawniający działania administracji publicznej w XXI w.

Wstęp

Niezależnie od czasów, w jakich przyszło funkcjonować administracji publicznej, jej najtrafniejsza definicja wypracowana przez J. Bocia niezmiennie trafnie oddaje charakter tego zjawiska. Otóż „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 społeczeństwie”¹. Postrzeganie administracji przez pryzmat jej działań pozwala na stwierdzenie, że administracja to działalność mająca na celu realizację zadań publicznych. W zależności od tego, do jakich działań odnosi się ten termin, można mówić o administracji rządowej (działania podejmowane przez państwo) i administracji samorządowej (działania j.s.t.)². Działania administracji cechują się umocowaniem prawnym, celowością, ciągłością, władczością. Mają również charakter praktyczny, rzeczywisty i konkretny, albowiem mają za przedmiot zaspokojenie realnych, bieżących potrzeb ludności³. Z tych też przyczyn działania administracji nie mają charakteru stałego, a zmieniają się wraz z potrzebami ludzi i są odpowiedzią na nie. Jak zauważa M. Giełda, „zestawienie przedmiotowe oczekiwań oraz wyzwań stawianych administracji nigdy nie będzie zamknięte ani stabilne oraz cały czas będzie podlegało ewolucji, zmienne są bowiem także potrzeby jednostek i potrzeby społeczne”⁴.

* Dr Małgorzata Kozłowska, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0003-1766-6901.

¹ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 21.

³ M. Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 81.

⁴ M. Giełda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 47.

XXI stulecie i zachodzące w nim dynamiczne zmiany rzuciły wyzwanie administracji publicznej w zakresie realizowania wielu potrzeb o różnej etymologii i na wielu płaszczyznach⁵. Jednocześnie „oczekiwania, które są przed nią stawiane, warunkowane są potrzebami i pragnieniami jednostek i społeczności wynikającymi ze współżycia ludzi w społeczeństwie. Jeżeli dane społeczeństwo funkcjonuje na fundamencie wysokich, stabilnych i pozytywnych wskaźników ekonomicznych, gospodarczych, edukacyjnych, zdrowotnych, demograficznych i innych, mających bezpośredni wpływ na jakość życia członków tego społeczeństwa, to potrzeby i oczekiwania wobec administracji stają się coraz wyższe”⁶.

Przemiany cywilizacyjne nakładają na organy administracji publicznej coraz to nowe zadania, a to pociąga za sobą konieczność dostosowania sposobów ich realizacji. Wynika to przede wszystkim z bardzo szerokiego zakresu zadań i kompetencji współczesnej administracji publicznej i wzrastającej regulacyjnej funkcji państwa. Nakładanie na administrację publiczną nowych zadań w obszarach porządkowo-reglamentacyjnych, zarządu majątkiem publicznym czy w sferze administracji świadczącej prokuruje konieczność tworzenia silnego zaplecza naukowego oraz właściwego kształcenia kadr⁷.

1. Rola funkcjonariusza administracji publicznej w procesie administrowania

Zakres zadań administracji publicznej, ich zmienność i złożoność sprawiają, że należy zaakcentować znaczenie czynnika ludzkiego w jej sprawowa-

⁵ Przykładów takich działań jest wiele, natomiast tytułem przykładu wskazać należy te najbardziej popularne: np. zadania związane z promocją dietetyczną i wsparciem rodzin (administracja świadcząca, w tym program 500+) czy – do niedawna zależące od inicjatywy administracji samorządowej – działania zmierzające do refundowania procedury *in vitro*. W tym kontekście warto też przypomnieć o problemie dopuszczalności i refundacji leczniczej marihuany, a jednocześnie refunduje się leki dla seniorów lub leki, które dotychczas nie były nią objęte, np. terapia genowa lekiem Zolgensma. Ponadto, pandemia COVID-19 i związane z nią zarządzanie kryzysowe ukazała społeczeństwu, m.in. jak ważna jest informatyzacja administracji publicznej i jej dalszy rozwój, w tym zdalne załatwianie spraw w urzędach organu administracji publicznej. Inwazja Rosji na Ukrainę i jej globalne konsekwencje zmusiły administrację publiczną do poszukiwania dostawców surowców strategicznych spoza Rosji i krajów ją wspierających, a także przyspieszyła działania w zakresie budowania niezależności energetycznej Polski. Przynależność Polski do UE stawia wyzwania dla administracji dotyczące realizacji polityki Zielonego Ładu i neutralności klimatycznej.

⁶ M. Giełda, *op. cit.*, s. 39.

⁷ H. Kisilowska, *Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji*, „Studia Prawnoustrojowe UWM” 2022, s. 263-265.

niu. Zdaniem J.S. Langroda administracja jest organizacją administrujących, czyli przede wszystkim zespołu ludzi powiązanych w pewną całość z uwagi na wspólne cele, wyposażonym w pewien zakres uprawnień władczych oraz zawiadowczych, a także w środki rzeczowe. „Taki układ pojęć, w którym punktem wyjścia jest zawsze człowiek – choć ujęty w ramy przemyślanego systemu organizacyjnego – [...] jest doniosłym wskaźnikiem prowadzącym do zrozumienia poszczególnych problemów w nauce prawa administracyjnego i ich wzajemnej symetrii [...]. Tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z jego energią witalną jest bezpośrednim elementem, częścią składową administracji”⁸.

Pracownicy administracji publicznej, którzy w ramach swoich zadań sprawują administrację publiczną, co do zasady powinni być zakwalifikowani do grona jej funkcjonariuszy. Funkcjonariusze publiczni reprezentują państwo, które w relacji z obywatelem lub podmiotem spoza aparatu państwowego występuje jako władza publiczna. W związku ze sprawowaną funkcją wyposażeni są oni we władztwo państwowe nadane im z mocy ustawy lub innego aktu uprawnionego organu państwowego, a ich czynności mają charakter zwierzchni⁹. Natomiast funkcjonariusz administracji publicznej to – jak słusznie zauważa S. Śliwiński – „osoba pozostająca w służbie państwa lub samorządu terytorialnego, pełniąca czynności w zakresie administracji państwowej lub samorządowej, w imieniu Państwa lub samorządu, jest ramieniem, za pomocą którego Państwo (samorząd) działa na zewnątrz, tj. w stosunku do obywateli i ów organ może też działać w stosunku do samego Państwa (samorządu) jako podmiotu szczególnych praw publicznych lub prywatnych”¹⁰. Próbuując uszczegółowić tę dość ogólną definicję funkcjonariusza administracji publicznej, należy odwołać się do u.o.m.f.p. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 pkt 1 pod pojęciem funkcjonariusza publicznego ustawodawca nakazu-

⁸ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Kraków 1948, s. 202.

⁹ H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Warszawa 1973, s. 17.

¹⁰ S. Śliwiński, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1946, s. 35. Jest to definicja urzędnika. Termin funkcjonariusz publiczny pojawił się po raz pierwszy w Kodeksie karnym z 1969 r. w art. 120 § 11. Przedtem w Kodeksie karnym z 1932 r. osoby, których funkcje miały charakter bardzo doniosły społecznie, co z kolei wiązało się z koniecznością zapewnienia im szczególnej ochrony prawnej oraz z koniecznością ustanowienia wobec nich szczególnej odpowiedzialności karnej ze względu na zaufanie społeczne, z którego korzystali przy wykonywaniu funkcji, nazywane były urzędnikami w kodeksie karnym z 1932 r. Tym samym definicja urzędnika S. Śliwińskiego, po wprowadzeniu zmian w terminologii, odnosi się do pojęcia funkcjonariusza publicznego.

je rozumieć osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

Prowadzi to do wniosku, że swoim działaniem funkcjonariusze administracji publicznej mają zapewnić prawidłowe wykonywanie przez administrację publiczną nałożonych na nią zadań. Doniosłość sprawowanej funkcji podkreślona jest uposażeniem funkcjonariusza administracji publicznej we władczy zakres uprawnień, który sprawia, że odpowiada on za kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej, skierowanych zewnętrznie, do podmiotu administrowanego¹¹.

2. Rola wiedzy funkcjonariusza samorządowego w procesie sprawowania administracji publicznej

Z roku na rok stopień złożoności administracji publicznej postępuje. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przejmowanie przez państwo coraz szerszego zakresu usług na rzecz mieszkańców oraz prężność i kompleksowość wykonywanych przez nią działań. „Rozszerzający się zakres działania państwa skutkuje zarówno wzrostem zatrudnienia w już istniejących organizacjach, jak i powstaniem zupełnie nowych organizacji. Wobec spodziewanego dalszego wzrostu lub, co najmniej, utrzymania znaczenia administracji publicznej można powiedzieć, że albo będzie się w niej w dalszym ciągu zwiększać zatrudnienie, albo konieczne będzie podjęcie skutecznych działań na rzecz lepszego wykorzystania zasobów, które już pozostają w jej dyspozycji”¹². Drugie z zaproponowanych rozwiązań wydaje się zdecydowanie lepsze, bowiem jedynie wprowadzenie długookresowych mechanizmów pozwalających za zwiększenie efektywności posiadanych już zasobów pozwoli administracji publicznej na zwiększenie jakości i liczby świadczonych przez nią usług i wykonywanych zadań.

Niewątpliwie ludzie – funkcjonariusze administracji publicznej – w kontekście całego procesu administrowania i cechy, które w sobie inkorporują, są

¹¹ M. Kozłowska, *op. cit.*, s. 69-70.

¹² T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 11.

jej istotnym zasobem. To potencjał tkwiący w tzw. zasobach ludzkich¹³ wpływa na sprawność i efektywność działania administracji. H. Izdebski i M. Kulesza postrzegają administrację publiczną jako organizację inteligentną, zdolną do absorpcji i przetwarzania zgłaszanych informacji społecznych¹⁴, co pośrednio akcentuje znaczenie roli człowieka wykonującego pracę w strukturze aparatu administracyjnego.

Z tych też przyczyn funkcjonariusze administracji publicznej, wykonujący różnorodne zadania zarówno w sferze administracji rządowej, jak i samorządowej, co słusznie zauważa H. Kisilowska: „Muszą posiadać rozległą wiedzę multidyscyplinarną w zakresie prawa, ekonomii, zarządzania, nauk technicznych, informatyki. Realizacja wielu zadań i kompetencji wymaga wiedzy nie tylko prawnej, ale i bardzo specjalistycznej, np. informatycznej, ekonomicznej, technicznej, medycznej, z zakresu zarządzania, psychologii itd., co z kolei powoduje konieczność współpracy specjalistów podejmujących decyzje i wykonujących funkcje nadzorcze. Pojawia się terminologia z zakresu różnych dyscyplin naukowych i różnice pojęciowe. Rodzi to poważne trudności prawidłowej i czytelnej regulacji prawnej, co widać wyraźnie w wielu działach administracji publicznej”¹⁵. Wynika to z faktu, że na proces administrowania składa się szereg działań często również technicznych wymagających specjalistycznej wiedzy, a także (a może przede wszystkim) szeroki zakres kompetencji organów administracji publicznej. A. Warmiński zwraca szczególną uwagę na rolę wykształcenia funkcjonariuszy administracji publicznej i ciągle podnoszenie przez nich poziomu wiedzy, które wpływają na sprawną organizację i funkcjonowanie administracji publicznej. Stwierdza on, że należy „uwagę zwracać na przysposabianie kandydatów na urzędnika – w oparciu o wstępne staże, praktyki, aplikacje, ponieważ ma to przygotować ich do pracy na danym stanowisku. Niezwykle ważne jest wykształcenie urzędników. Zwracać baczną uwagę na podnoszenie kwalifikacji pracowników, umożliwiać studiowanie na studiach podyplomowych osobom aktualizującym wiedzę z dziedziny administracyjno-prawnej i zarządzania”¹⁶.

¹³ Kapitał ludzki może być definiowany jako zestaw możliwości, zdolności, wiedzy, umiejętności, motywacji, który jest zasobem – źródłem przyszłej satysfakcji czy też przyszłych produktów lub usług, M. Rybak, *Zarządzenie kapitałem ludzkim a kluczowe kompetencje*, [w:] M. Rybak (red.), *Kapitał ludzki a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Warszawa 2003, s. 39.

¹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 95.

¹⁵ H. Kisilowska, *op. cit.*, s. 264.

¹⁶ A. Warmiński, *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „DOCTRINA. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, z. 8, s. 269-270.

Pracownicy samorządowi zaliczani są do kręgu funkcjonariuszy administracji publicznej¹⁷, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe¹⁸. Ich praca na rzecz administracji zdecentralizowanej ma na celu zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez j.s.t. (art. 1 u.pr.sam.). Wskazane tutaj przez ustawodawcę faktory mają charakter uniwersalny, w sferze podmiotowej odnoszą się przede wszystkim do pracowników zatrudnionych w j.s.t., w przedmiotowej zaś – do wszystkich rodzajów pracy w strukturach samorządowych. Wprawdzie tekstualne brzmienie ustawy odnosi się tylko do wykonywania zadań publicznych, jednakże reprezentuję stanowisko, że względy celowościowe przemawiają za stosowaniem tych standardów do wszelkich rodzajów działalności w samorządzie terytorialnym¹⁹.

Pracownikiem samorządowym może być osoba, która posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.pr.sam.), przez które należy rozumieć przygotowanie zawodowe pracownika, tj. jego formalne wykształcenie, zdobyte doświadczenie zawodowe i potrzebne umiejętności²⁰. Przyjąć należy, że w pojęciu kwalifikacji zawodowych mieści się zatem obowiązek posiadania wiedzy umożliwiającej mu wykonywanie sprawowanej posady. Wydaje się, że w momencie zatrudnienia wiedza funkcjonariusza samorządowego powinna pozwalać mu na wykonywanie stawianych przed nim zadań i predysponować go do jej dalszego zdobywania i poszerzania na rzecz jak najlepszego funkcjonowania zadań samorządu.

¹⁷ Jak stanowi art. 2 u.pr.sam., przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

- 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
- 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
- 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁸ Jako czynności usługowe należy rozumieć takie, które nie mają bezpośredniego związku z merytorycznymi kompetencjami danego organu, jednakże mogą służyć realizacji tych kompetencji. Czynności tego rodzaju wykonują pracownicy sekretariatu, gońcy, kierowcy, osoby zajmujące się zapewnieniem czystości lub sprawności funkcjonowania urządzeń elektrycznych itp. (zob. A. Spotowski, *Przestępstwa służbowe. Nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym kodeksie karnym*, Warszawa 1972, s. 18).

¹⁹ K.W. Baran, *Komentarz do art. 1, teza nr 1*, [w:] K.W. Baran (red.), *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, WKP 2023, el/LEX, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587920441/717881/baran-krzysztof-w-red-pracownicy-samorzadowi-wynagradzanie-pracownikow-samorzadowych-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp 1.09.2023].

²⁰ Wyrok SN z dnia 4 października 2000 r., I PKN 61/00, LEX nr 46823.

Ustawodawca dąży jednak do tego, aby wiedza funkcjonariusza samorządowego była multidyscyplinarna, co jest uzasadnione zakresem zadań, jakie wykonują j.s.t. Co więcej, wykonywane przez nich działania skierowane są na zewnątrz danego urzędu, polegają na bezpośrednim realizowaniu zadań danego organu administracji, przy czym posiadają oni uprawnienia do podejmowania samodzielnych decyzji, do zarządzania, a zatem szeroko rozumianego administrowania²¹, a to w pełni uzasadnia potrzebę posiadania przez tą grupę funkcjonariuszy szerokiego zasobu wiedzy.

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli, a w szczególności stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych²² (art. 24 ust. 2 pkt 7 u.pr.sam.). „Co istotne, ustawodawca nie ograniczył się tylko do nałożenia obowiązku na pracownika, lecz również wymaga, aby pracownicy samorządowi uczestniczyli w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29 ust. 1 u.pr.sam.), a w planach finansowych jednostek samorządowych były zarezerwowane środki na ten cel (art. 29 ust. 2 u.pr.sam.). W ten sposób tworzy się materialne gwarancje realizacji obowiązku pracowniczego. Sformułowanie obowiązku podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych będzie wpływać na ocenę ewentualnej odmowy pracownika udziału w różnych formach nauki lub szkoleń proponowanych przez pracodawcę”²³. Tak wyraźne podniesienie rangi rozwoju zawodowego pracowników samorządowych jest warunkiem koniecznym do skutecznego wykonywania zadań przez samorządy²⁴.

Zakończenie

Typowy dla pragmatyk urzędniczych obowiązek podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych jest przejawem działań mających na celu poprawę jakości pracy administracji publicznej. W przypadku funkcjonariuszy samorządowych wymóg ten ma służyć usprawnieniu i efektywnemu działaniu jednostek samorządu terytorialnego.

²¹ H. Popławski, *op. cit.*, s. 41-44.

²² Zawodowość wykonywania zadań oznacza bowiem profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników, natomiast do zajmowania konkretnego stanowiska oznacza wymaganie pewnych kwalifikacji szczególnych, zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, LEX nr 57103.

²³ Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 24, teza nr 16*, [w:] K.W. Baran (red.), *op. cit.*

²⁴ http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/projekty/752_p.htm [dostęp 2.09.2023].

W praktyce działania administracji publicznej kształcenie kadr administracji publicznej powinno w szerszym stopniu uwzględniać inne dyscypliny naukowe²⁵ niż te, które wchodziły w zasób wiedzy funkcjonariusza samorządowego w momencie jego zatrudnienia w strukturach administracji publicznej.

Podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy samorządowych ma odbywać się w trakcie szkoleń, kursów lub innych form doskonalenia. Bez wątpienia tak szeroka oferta edukacyjna ma na celu zdobycie nowych obszarów wiedzy przez funkcjonariusza lub rozwinięcie tej dotychczas posiadanej. Coraz mocniej akcentuje się bowiem konieczność współistnienia i współdziałania dyscyplin naukowych w procesie administrowania, a w konsekwencji możliwość ich wykorzystania w codziennej pracy funkcjonariusza. Tym samym specjalistyczna wiedza osób zatrudnionych w organach administracji publicznej powinna być uzupełniona o wiadomości z innych dziedzin, tak aby umieli oni zastosować pozyskane kompetencje i umiejętności zgodnie z zakresem realizowanych zadań. Dla potrzeb administracji publicznej konieczne jest kształcenie interdyscyplinarne zarówno w naukach z różnych dyscyplin, jak i konkretnie prawno-administracyjnych²⁶. Multidyscyplinarność wiedzy funkcjonariusza samorządowego ma za zadanie służyć rozwojowi współczesnej, dynamicznie rozwijającej się i opartej na postępie społecznym administracji.

²⁵ H. Kisilowska, *op. cit.*, s. 264.

²⁶ *Ibidem*, s. 271-272.

Zatrudnienie w administracji publicznej osób z niepełnosprawnością oraz ich opiekunów

Wprowadzenie

Według danych wynikających z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań oraz Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia z 2011 r., jak również danych podanych przez NIK w zakresie informacji z wyników kontroli przeprowadzonej w 2017 r. w przedmiocie zatrudniania osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne, liczba osób z niepełnosprawnościami w Polsce, ustalona na podstawie liczby osób, które na czas przeprowadzenia tych badań posiadały prawne potwierdzenie niepełnosprawności, oscylowała wokół 3 mln¹. Jednocześnie w wyniku analiz dokonanych na podstawie pierwszych dwóch dokumentów zakłada się, że w rzeczywistości liczba ta jest znacznie większa i szacuje się, że liczba osób z niepełnosprawnością mieści się w przedziale od 4 do 7 mln osób². Według z kolei danych GUS pod koniec 2021 r. liczba osób z niepełnosprawnością pracujących w głównym miejscu pracy w średnich i dużych przedsiębiorstwach wynosiła 337 tys. osób, co stanowiło 3,4% ogólnej liczby pracujących w tego rodzaju przedsiębiorstwach. W zakresie tych danych zaznaczono także, że większość ze wskazanej liczby osób niepełnosprawnych pracujących w średnich i dużych przedsiębiorstwach

* Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0002-6406-8851.

** Dr hab. Przemysław Kledzik, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0003-2376-5092.

¹ Zob. dokument NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne*, Warszawa 2019, s. 6 oraz dane prezentowane na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, <https://niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=page&id=78> [dostęp: 9.11.2023].

² Zob. dane prezentowane na oficjalnym portalu rządowym Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/ile-jest-osob-z-niepelnosprawnosciami-w-polsce> [dostęp 9.11.2023].

była zatrudniona w sektorze prywatnym – 75,2%³. W kwestii zatrudnienia osób z niepełnosprawnością szczególnie interesujące są jednak dane przedstawione w przywołanej informacji z wyników kontroli NIK z 2017 r. Wynika z nich, że liczba osób z niepełnosprawnością w tzw. ekonomicznym wieku produkcyjnym (18-59 lat dla kobiet i 18-64 lat dla mężczyzn) w 2017 r. wynosiła 1,68 mln, co stanowiło 7,1% wszystkich osób w wieku produkcyjnym. W tym samym roku wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w wieku 16 lat i więcej wyniósł 16,1%, a stopa bezrobocia 8,4%, natomiast wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym wyniósł 26,3%, a stopa bezrobocia 9,3%⁴. Dane te – choć nie odzwierciedlają w pełni zarówno aktualnej ogólnej liczby osób z niepełnosprawnością, jak i faktycznej skali zatrudnienia takich osób – potwierdzają, że odsetek aktywnych zawodowo osób z niepełnosprawnością jest w Polsce niewielki. Jak wskazano bowiem w omawianym raporcie NIK, w 2017 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wyniósł w Polsce 26,3%, i choć w porównaniu do wyników z roku 2016 wskaźnik ten wzrósł o 2,6 pkt proc., a w stosunku do 2015 r. o 3,8 pkt proc., to w istocie nadal pozostaje on na bardzo niskim poziomie, prawie dwukrotnie niższym niż średnia unijna (48,7%)⁵.

Szczególnie interesujące wydają się w tym względzie dane wynikające z przedmiotowego raportu NIK w kwestii zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w administracji publicznej. Kontrola wykazała, że większość (77,2%) z 35 kontrolowanych pracodawców publicznych⁶ nie podejmowała dodatkowych inicjatyw ukierunkowanych na zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami – na zasadzie równości z innymi osobami – prawa do pracy oraz zdobywania doświadczenia zawodowego, co było jednocześnie jedną z przyczyn niewielkiego zainteresowania ogłaszanymi naborami i nie sprzyjało eliminowaniu barier występujących także po stronie osób z niepełnosprawnościami. Wskazano przy tym, że średni wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w skontrolowanych jednostkach na koniec czerwca 2018 r. wyniósł 3,05%. Nie został zatem osiągnięty założony przez ustawodawcę – o czym szerzej

³ Według danych zawartych w opracowaniu GUS pt. „Osoby niepełnosprawne w 2021 roku. Informacja sygnalna”, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/osoby-niepelnosprawne-w-2021-roku,26,3.html> [dostęp 9.11.2023].

⁴ Dokument NIK, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 6-7.

⁵ *Ibidem*, s. 7.

⁶ W zakresie prowadzonej w 2017 r. kontroli w przedmiocie zatrudniania osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne NIK kontrolą objęła 35 jednostek z terenu siedmiu województw, a w każdym z nich po dwie jednostki administracji samorządowej, jedną administracji rządowej i dwie państwowe osoby prawne. Dokument NIK, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 7.

w dalszej części opracowania – ustawowy wskaźnik zatrudnienia w administracji osób z niepełnosprawnością, przyjęty na poziomie 6%, czego konsekwencją była konieczność dokonywania przez kontrolowanych pracodawców publicznych obowiązkowych wpłat na PFRON⁷.

Jak podkreśla się natomiast w doktrynie, praca zawodowa stanowi jedną z najcenniejszych wartości – tak samo dla osób z niepełnosprawnością, jak i dla osób sprawnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest ona nie tylko ekonomiczną podstawą bytu ludzkiego, lecz ciągle pozostaje także znaczącym wyznacznikiem pozycji społecznej, ponieważ to praca zawodowa jest czynnikiem przeciwdziałającym izolacji i wykluczeniu społecznemu⁸. Znaczenie pracy zawodowej dla osób z niepełnosprawnością zostało w Polsce także dostrzeżone na poziomie władzy wykonawczej. W opracowanej w 2021 r. *Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami* praca uwzględniona została bowiem w katalogu priorytetów polityki państwa ukierunkowanej na wsparcie osób z niepełnosprawnością⁹. Przykłady krajów europejskich wskazują zaś, że jedną z przyczyn ubóstwa jest ograniczenie pracy lub całkowite jej zaprzestanie przez opiekunów osób z niepełnosprawnością¹⁰.

Stanowi to uzasadnienie dla objęcia problematyką badawczą w ramach niniejszego opracowania kwestii prawnych uwarunkowań zatrudniania – w związku z możliwością świadczenia pracy zdalnej, w szczególności w strukturach administracji publicznej – osób z niepełnosprawnością oraz opiekunów takich osób. Rozważania w tym przedmiocie prowadzone są z uwzględnieniem uregulowań polskiego prawa pracy, w tym dotyczących wskaźników zatrudniania osób z niepełnosprawnością w administracji, jak również regulacji

⁷ *Ibidem*, s. 10-11.

⁸ Zob. M. Borski, *Równy dostęp osób z niepełnosprawnościami do zatrudnienia w administracji publicznej – realna możliwość czy fikcja?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, t. 1 (specjalny), nr XXI, s. 242.

⁹ Por. Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami, s. 93, stanowiąca załącznik do uchwały nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030, M.P. poz. 218.

¹⁰ Wskazuje się, że narażenie na ubóstwo gospodarstw domowych, w skład których wchodzi osoba z niepełnosprawnością, wynikające ze wskazanego niższego wskaźnika zatrudnienia w stosunku do gospodarstw domowych bez takiej osoby, jak również konieczności ponoszenia częstokroć dodatkowych kosztów determinowanych przez niepełnosprawność, dotyczy zarówno gospodarstw rozwijających się, jak i wysoko rozwiniętych (por. Joseph Rowntree Foundation, *Carers being pushed into poverty, losing nearly £8,000 a year on average after six years of caring* – July 2023, <https://www.jrf.org.uk/press/carers-being-pushed-poverty-losing-nearly-8000-year-average-after-six-years-caring> [dostęp 9.11.2023] oraz M. Johnson-Hunter, *Our social security system must support households with a disabled person to afford the essentials*, August 2023, s. 2, <https://www.jrf.org.uk/blog/our-social-security-system-must-support-households-disabled-person-afford-essentials> [dostęp 9.11.2023]).

normatywnych będących podstawą ustalania świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w tym zakresie z dniem 1 stycznia 2024 r.

Przyjęta metodyka badań obejmuje analizę materiału normatywnego prawa polskiego. W szczególności jej zakresem objęte zostały wybrane instytucje polskiego prawa pracy oraz polskiego prawa administracyjnego. Badania przeprowadzono w oparciu o metodę dogmatyczno-prawną. Za ich cel przyjęto sformułowanie wniosków ogólnych jako głosu w dyskusji na temat funkcjonowania w polskim porządku prawnym – mogących podlegać kwalifikacji jako przejaw wsparcia systemowego – rozwiązań ułatwiających świadczenie pracy przez osoby z niepełnosprawnością, jak również umożliwiających opiekunom osób z niepełnosprawnością godzenie pracy zawodowej ze sprawowaniem opieki nad osobą bliską.

1. Aktywność zarobkowa opiekunów osób z niepełnosprawnością

W zakresie podstawowego i najbardziej rozpowszechnionego w Polsce trybu niepełnosprawność potwierdza się orzeczeniem o niepełnosprawności wydanym przed ukończeniem 16. roku życia oraz orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności, tj.: znacznego, umiarkowanego i lekkiego¹¹.

Wskazane kategorie orzeczeń odzwierciedlają możliwy sposób funkcjonowania osób z niepełnosprawnością, przy czym zaznaczyć trzeba, że często

¹¹ Zob. art. 1 i 3 u.r.z.s. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 u.r.z.s. do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, przy czym – jak wskazano w art. 4 ust. 4 u.r.z.s. – niezdolność do samodzielnej egzystencji oznacza naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację. Natomiast – jak wskazano w art. 4 ust. 2 u.r.z.s. – do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Zgodnie zaś z regulacją ujętą w art. 4 ust. 3 u.r.z.s., do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mającą ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

osoby te wymagają codziennego wsparcia ze strony opiekuna. Z tego właśnie powodu nie mniej istotnym problemem w Polsce – biorąc pod uwagę skalę zjawiska – jest kwestia możliwości wykonywania pracy zarobkowej przez opiekunów osób z niepełnosprawnością¹².

Świadczenia skierowane do opiekunów osób z niepełnosprawnościami – w założeniu polskiego ustawodawcy – miały na celu udzielenie materialnego wsparcia osobom rezygnującym z aktywności zarobkowej. Wprowadzając do obrotu prawnego świadczenie pielęgnacyjne, przyjęto więc założenie, że nie jest ono kierowane do osoby z niepełnosprawnością, ale do jej opiekuna, a możliwość uzyskania przedmiotowego świadczenia powiązana została z biernością zarobkową opiekuna. Zauważenia wymaga przy tym, że w ostatnim czasie coraz częściej podnosi się potrzebę przeprojektowania sposobu postrzegania roli opiekuna osoby z niepełnosprawnością i jego pracy. Jako warunek niezbędny wskazuje się celowość wsparcia systemowego, które zapewni wszystkim opiekunom osób z niepełnosprawnością możliwość godzenia pracy z opieką, łagodzenia skutków finansowych utraty lub ograniczenia pracy zarobkowej oraz zapobiegania rezygnowaniu z pracy w przypadku zwiększenia się ich obowiązków opiekuńczych¹³.

Naprzeciw tym oczekiwaniom, choć nie w pełnym zakresie, wychodzą nowe – obowiązujące od 1 stycznia 2024 r. – rozwiązania w zakresie świadczenia pielęgnacyjnego, przy czym zastrzeżenia wymaga, że – odnoszące się do świadczeń skierowanych do opiekunów osób z niepełnosprawnościami – przepisy art. 16a oraz art. 17 u.s.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. będą nadal mogły znajdować zastosowanie.

Zgodnie z art. 17 u.s.r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2024 r. świadczenie pielęgnacyjne może być skierowane wyłącznie do opiekunów osób z niepełnosprawnością, które nie ukończyły 18. roku życia, a jednocześnie utraciło status ekwiwalentu za niepodejmowanie pracy zarobkowej przez opiekuna

¹² W 2021 r. liczba przyznanych świadczeń pielęgnacyjnych związanych ze sprawowaniem opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i wymagających do codziennego funkcjonowania pomocy innej osoby wyniosła w Polsce 201 tys. Z praktyki funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych wynika, że w dużym zakresie przedmiotowe świadczenia dotyczą opiekunów osób dorosłych, których niepełnosprawność powstała po 18. roku życia (dane opublikowane w Dzienniku Gazecie Prawnej z 11 maja 2022 r.; <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/8415899,wiecej-opiekunow-pobiera-swiadczenie-pielagnacyjne-specjalne-zasilki-opiekuncze.html> [dostęp 9.11.2023]).

¹³ Zob. np. uzasadnienie inicjatywy ustawodawczej Senatu RP X kadencji dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, druk nr 273, <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,11138.html>. Por. też S. Thompson, A. Jitendra, L. Woodruff, *The caring penalty*, York 2023, s. 2.

osoby z niepełnosprawnością¹⁴. Podkreślenia wymaga bowiem, że otrzymywanie świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach obowiązujących od 1 stycznia 2024 r. nie wiąże się z koniecznością zaniechania aktywności zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością. Opiekun legitymujący się prawem do świadczenia pielęgnacyjnego ustalonym w trybie art. 17 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2024 r. może zatem pozostać aktywny zawodowo i pobierać wynagrodzenie bez żadnych ograniczeń kwotowych¹⁵.

Ustawodawca wskazał przy tym, że z upływem 2023 r., w sprawach o świadczenie dla opiekunów osób z niepełnosprawnością, do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r., zastosowanie znajdą – odpowiednio – art. 17 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. (świadczenie pielęgnacyjne) lub art. 16a u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. (specjalny zasiłek opiekuńczy)¹⁶. Ponadto osoby, którym przyznane zostało co najmniej do 31 grudnia 2023 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego, zachowują prawo do właściwego świadczenia opiekuńczego, również w przypadku, gdy osobie, nad którą sprawują opiekę, zostało wydane nowe orzeczenie o stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie o niepełnosprawności¹⁷. Odnotowania wymaga przy tym, że opiekun osoby z niepełnosprawnością legitymujący się prawem do świadczenia opiekuńczego ustalonym w trybie art. 16a lub art. 17 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. nadal nie może podejmować żadnej aktywności zarobkowej.

Oznacza to, że z dniem 1 stycznia 2024 r. grupa opiekunów osób z niepełnosprawnościami została podzielona na tych, którzy – sprawując przedmiotową opiekę – mogą pozostawać aktywni zarobkowo oraz tych, którzy zostali przez ustawodawcę ograniczeni w możliwości podejmowania jakiegokolwiek aktywności zarobkowej.

Zaznaczyć trzeba przy tym, że zagadnienie łączenia pracy zarobkowej ze sprawowaniem opieki nad osobą z niepełnosprawnością w polskich realiach od dłuższego już czasu stanowi przedmiot dyskusji. Od wprowadzenia pierwszego ze świadczeń adresowanych do opiekunów osób z niepełnosprawnościami upłynęły już bowiem dwie dekady. Na przestrzeni tego czasu w istotnym zakre-

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Komentarz do art. 17*, [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2023.

¹⁵ Zob. K. Małysa-Sulińska, *Praca zarobkowa a opieka nad dzieckiem z niepełnosprawnością. Postulat zmian w zakresie regulacji normatywnej świadczenia pielęgnacyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023 nr 4, s. 120 i n.

¹⁶ Zob. art. 63 ust. 1 u.ś.w.

¹⁷ Zob. art. 63 ust. 2 u.ś.w.

sie zmieniły się uwarunkowania faktyczne, w których funkcjonują opiekunowie, a dotyczą one w szczególności możliwości podejmowania przez nich aktywności zarobkowej.

Uzasadniając konieczność zmian regulacji normatywnych odnoszących się do wsparcia udzielanego przez państwo opiekunom osób z niepełnosprawnościami, podnosi się m.in., że przedmiotowa opieka często sprawowana jest przez osoby posiadające kompetencje, wykształcenie oraz potencjał do wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej w sposób, który nie utrudnia sprawowania należytej opieki. Wskazuje się również, że obecnie w istotnym zakresie zmianie uległy także warunki świadczenia pracy. Na uwagę zasługuje w tym względzie zwłaszcza dynamiczny rozwój nowoczesnych technologii, w połączeniu z doświadczeniami wynikającymi z funkcjonowania społeczeństw w okresie pandemii COVID-19, których skutkiem było np. rozszerzenie i upowszechnienie systemu pracy zdalnej. System ten – z uwagi na jego charakter i sposób świadczenia pracy – szczególnie bowiem wykazywać może znaczący wpływ na aktywność zawodową osób z niepełnosprawnością, jak i ich opiekunów¹⁸.

W konsekwencji wskazanych stanowisk w ostatnim okresie podjęte zostały stosowne inicjatywy legislacyjne. Zmieniono mianowicie regulacje wprowadzające konieczność rezygnacji z pracy zarobkowej przez opiekunów osób z niepełnosprawnością występujących o świadczenia w trybie przepisów obowiązujących od 1 stycznia 2024 r. Ponadto z tym dniem zaczęły obowiązywać regulacje wprowadzające nowy rodzaj świadczenia, kierowanego bezpośrednio do osób z niepełnosprawnościami wymagających wsparcia, tj. świadczenie wspierające¹⁹. Celem przedmiotowego świadczenia jest częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych tych osób²⁰. Na szczególną uwagę w aspekcie podjętego tematu zasługują zatem zmiany wprowadzone w zakresie przepisów k.p. W nich – z mocą obowiązującą od dnia 7 kwietnia 2023 r. – uregulowano bowiem instytucję pracy zdalnej²¹, obejmującą także unormowania związane ze sprawowaniem opieki nad osobami z niepełnosprawnościami.

¹⁸ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 724 z dnia 6 września 2012 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=724> [dostęp 9.11.2023].

¹⁹ Świadczenie wprowadzane na podstawie przepisów u.s.w.

²⁰ Wprowadzeniu tego świadczenia do obrotu prawnego towarzyszy istotna zmiana w obrębie obowiązującego dotychczas systemu świadczeń skierowanych do opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

²¹ W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 240, w dziale II k.p. – „Stosunek pracy”, dodano rozdział IIc – „Praca zdalna”, obejmujący przepisy art. 67¹⁸-67³⁴ k.p.

2. Oczekiwany wskaźnik zatrudnienia w administracji publicznej osób z niepełnosprawnością

W ramach rozwiązań ukierunkowanych na aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnością ustawodawca wprowadził mechanizm finansowych korzyści z zatrudniania przez pracodawców pracowników z niepełnosprawnością w zakresie określonych przez siebie wskaźników, polegający na oszczędnościach w zakresie wymogu ponoszenia dodatkowych obciążeń w przypadku braku osiągnięcia tychże wskaźników.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 w związku z art. 6d ust. 4a pkt 7 u.r.z.s. pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy – poza zastrzeżonymi w tym przepisie wyjątkami²² – obowiązany jest dokonywać miesięcznych wpłat na PFRON, w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych²³. Z konieczności uiszczania tych wpłat, stosownie do treści art. 21 ust. 2 u.r.z.s., zwolnieni zostali natomiast pracodawcy, u których wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością wynosi co najmniej 6%.

W odniesieniu do wskazanego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością na poziomie 6% w regulacji u.r.z.s. wprowadzono jednak także wyjątki. Zgodnie z art. 21 ust. 2b u.r.z.s. w przypadku publicznych i niepublicznych uczelni, publicznych i niepublicznych szkół, publicznych i niepublicznych przedszkoli, publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych, placówek resocjalizacyjnych, publicznych i niepublicznych żłobków, a także klubów dziecięcych wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych ustalony został na

²² W zakresie wymogów określonych w powołanym art. 21 ust. 1 u.r.z.s. ustawodawca zastrzegł jednocześnie w tym przepisie wyjątki, w zakresie których odesłał do regulacji z zastrzeżeniem art. 21 ust. 2-5 u.r.z.s. oraz art. 22 u.r.z.s.

²³ Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.r.z.s. wpłaty na PFRON ulegają obniżeniu z tytułu zakupu produkcji lub usługi, z wyłączeniem handlu, odpowiednio wytworzonej lub świadczonej przez zakłady aktywności zawodowej, przedsiębiorstwa społeczne zatrudniające co najmniej 10 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy lub innych pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy – jeżeli wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do osób o: 1) znacznym stopniu niepełnosprawności lub 2) umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję, oraz niewidomych – wynosi co najmniej 30%.

poziomie 2%²⁴. Czasowe i progresywne obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością zastrzeżono również dla państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych będących jednostkami budżetowymi, zakładami budżetowymi albo gospodarstwami pomocniczymi, a także instytucji kultury oraz jednostek organizacyjnych zajmujących się statutowo ochroną dóbr kultury uznanych za pomnik historii wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, przy czym od 2008 r. przedmiotowy wskaźnik dla tych jednostek wynosi 6%²⁵. Oznacza to, że w przypadku wskazanych jednostek sektora publicznego niespełnienie wymogu zatrudnienia osób z niepełnosprawnością na poziomie 6% oznacza konieczność dokonania odpowiednich wpłat na rzecz PRFON.

Jednocześnie w ustawach stanowiących podstawę zatrudniania w administracji publicznej ustawodawca zawarł dodatkowe obostrzenia w stosunku do regulacji u.r.z.s. Zgodnie z art. 29a ust. 1 i 2 u.s.c., jeżeli w danym urzędzie obsługującym organy administracji publicznej wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów u.r.z.s., w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia o naborze, jest niższy niż 6%, to pierwszeństwo w zatrudnieniu przysługuje osobie z niepełnosprawnością, o ile znajduje się w gronie nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe.

Analogiczne rozwiązania przyjęto w przepisach u.pr.sam., przy czym pierwszeństwo w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnością dotyczy wyłącznie stanowisk urzędniczych²⁶, z wyłączeniem jednak kierowniczych stanowisk urzędniczych²⁷.

Obie wskazane regulacje – odpowiednio w art. 28 ust. 2 pkt 4b u.s.c. oraz w art. 13 ust. 2 pkt 4b u.pr.sam. – stanowią także wymóg, aby ogłoszenie o naborze zawierało informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia

²⁴ Zgodnie z art. 21 ust. 2c i 2d u.ś.r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tego rodzaju jednostkach oblicza się jako sumę wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych i podwójonego wskaźnika dzieci, wychowanków, uczniów, studentów lub słuchaczy będących osobami niepełnosprawnymi i uczących się lub studiujących w ramach ogólnie obowiązujących w danej jednostce regulaminów nauczania lub studiowania. Wskaźnik dzieci, wychowanków, uczniów, studentów lub słuchaczy niepełnosprawnych oznacza natomiast ich udział procentowy w liczbie ogółem odpowiednio dzieci, wychowanków, uczniów, studentów lub słuchaczy, według stanu w roku ubiegłym.

²⁵ W art. 21 ust. 2a u.r.z.s. ustawodawca, dla przedmiotowych jednostek, przewidział stopniowe dochodzenie do wysokości wskaźnika na poziomie 6%. Od 2000 r. do 2004 r. wskaźnik ten wynosił 2%, w 2005 r. – 3%, w 2006 r. – 4%, w 2007 r. – 5%, a od 2008 r. wynosi on 6%.

²⁶ Zgodnie z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 1 i 3 u.pr.sam. tytułowi pracownicy mogą być zatrudniani na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi.

²⁷ Zob. art. 13a ust. 1 i 2 u.pr.sam.

ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie bądź jednostce, w rozumieniu przepisów u.r.z.s., wynosi co najmniej 6%.

3. Przestanki świadczenia pracy w trybie pracy zdalnej na podstawie uregulowań k.p.

W 2023 r. – jak już to zasygnalizowano – do regulacji działu II k.p. „Stosunek pracy” dodany został rozdział IIc „Praca zdalna”, obejmujący przepisy art. 67¹⁸-67³⁴ k.p. Zauważenia wymaga przy tym, że przedmiotowa regulacja nie wprowadza rozwiązań nieznanych wcześniej polskiemu prawu. Stanowi ona bowiem swoiste połączenie trzech funkcjonujących wcześniej postaci zdalnego świadczenia pracy, tj. instytucji telepracy, tzw. *home office*, a przede wszystkim uregulowań dotyczących pracy zdalnej²⁸, których możliwość stosowania wprowadzono w ramach rozwiązań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19²⁹.

Przepisy dotyczące telepracy³⁰ obowiązywały w k.p.a. przez niemal 15 lat. Jak dowodzą jednak wyniki badań prowadzonych w tym zakresie, niewielu pracodawców było zainteresowanych tą formą współpracy³¹. W odniesieniu z kolei do nieuregulowanej w przepisach polskiego prawa formy tzw. *home office* także ona nie znalazła powszechnego zastosowania, lecz wykorzystywana była okazjonalnie, na podstawie umowy między pracodawcą a pracownikiem. Rozpowszechnienie pracy zdalnej oraz dostrzeżenie jej zalet nastąpiło dopiero w związku z pandemią COVID-19. Po dostrzeżeniu korzyści płynących z tej formy pracy zaczęły pojawiać się sygnały i postulaty – zarówno pracowników, jak i organizacji pracodawców – aby regulacje dotyczące pracy zdalnej wprowadzić jako rozwiązanie stałe do k.p., co zostało uwzględnione przez ustawodawcę³².

²⁸ Zob. M. Mędrala, *Zdalne świadczenie pracy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] K. Marak (red.) *Odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania gospodarczego. Zagadnienia prywatno- i publicznoprawne*, Wrocław 2020, s. 152-156; eadem, *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości pracowników. Wzory*, Warszawa 2023, s. 11 oraz J. Marciniak, *Praca zdalna i hybrydowa. Aspekty organizacyjne i prawne*, Warszawa 2023, s. 23-31.

²⁹ Możliwość wykonywania pracy zdalnej została wprowadzona na podstawie – aktualnie uchylonego przez wskazaną wcześniej ustawę nowelizująca k.p. – art. 3 ustawy COVID-owej.

³⁰ Art. 67⁵-67¹⁶ k.p.

³¹ J. Marciniak, *op. cit.*, s. 25.

³² Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2335 z dnia 7 czerwca 2022 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2335> [dostęp 9.11.2023].

W art. 67¹⁸ k.p. zawarta została definicja pracy zdalnej. Jest nią taka praca, która może być wykonywana całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą, w tym pod adresem zamieszkania pracownika, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

W myśl art. 67¹⁹ § 1 i 2 k.p. uzgodnienie między stronami umowy o pracę dotyczące wykonywania pracy zdalnej przez pracownika może nastąpić bądź już przy zawieraniu umowy o pracę, bądź też w trakcie trwania zatrudnienia, zarówno z inicjatywy pracodawcy, jak i na wniosek pracownika.

Stosownie z kolei do uregulowań art. 67¹⁹ § 3 pkt 1 i 2 k.p. w dwóch sytuacjach praca zdalna może być wykonywana także na polecenie pracodawcy, tj.: 1) w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz 2) w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu lub w okresie, w którym zapewnienie przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w dotychczasowym miejscu pracy pracownika nie jest czasowo możliwe z powodu działania siły wyższej. W treści powołanego przepisu ustawodawca – jako warunek wykonywania pracy zdalnej w tym trybie – zastrzegł jednak, że pracownik musi bezpośrednio przed wydaniem polecenia złożyć oświadczenie w postaci papierowej lub elektronicznej, że posiada warunki lokalowe i techniczne do wykonywania pracy zdalnej.

Zgodnie natomiast z regulacją art. 67¹⁹ § 6 k.p. pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek pracownika, o którym mowa w art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3 k.p.³³, pracownicy w ciąży, pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4. roku życia, a także pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, o wykonywanie pracy zdalnej, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. W przywołanym art. 67¹⁹ § 6 k.p. zawarte zostało jednocześnie zastrzeżenie, że w przypadku odmowy uwzględnie-

³³ Tj. pracownika – rodzica dziecka posiadającego zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu albo nieuleczalnej chorobie zagrażającej życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu, jak również pracownika – rodzica dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz dziecka posiadającego odpowiednio opinię o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. W myśl art. 67¹⁹ § 7 k.p. przepis § 6 tego artykułu stosuje się do tych kategorii pracowników również po ukończeniu przez dziecko 18. roku życia.

nia wniosku pracownika o przyczynie odmowy pracodawca zobligowany jest poinformować pracownika w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez pracownika.

W aspekcie treści powołanych regulacji przyjąć należy zatem, że przepis art. 67¹⁹ § 6 k.p. – abstrahując od uwarunkowań związanych z organizacją i rodzajem pracy – w zakresie wyszczególnionych w nim przesłanek nakłada na pracodawcę generalny obowiązek uwzględnienia wniosku opiekuna osoby z niepełnosprawnością o powierzenie wykonywania pracy zdalnej. Dotyczy to jednak wyłącznie przypadku sprawowania opieki nad członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, które legitymować będą się orzeczeniem o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem przez daną osobą 16. roku życia, bądź orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego stopnia niepełnosprawności.

Powyższy sposób interpretacji art. 67¹⁹ § 6 k.p. znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, w którym wskazano, że przepis ten „będzie miał zastosowanie do osób opiekujących się osobami niepełnoletnimi posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności (orzeczenie o niepełnosprawności wydawane jest bowiem osobie, która nie ukończyła 16. roku życia) oraz posiadającymi orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności (orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wydaje się osobie, która ukończyła 16. rok życia). W konsekwencji przepisem nie zostaną objęte osoby sprawujące opiekę nad osobą posiadającą orzeczenie o lekkim lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności”³⁴.

Tym samym osoby legitymujące się orzeczeniem o lekkim lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, względnie opiekunowie takich osób, nie będą mogły w sposób wiążący dla pracodawcy ubiegać się o wykonywanie pracy w trybie pracy zdalnej na podstawie art. 67¹⁹ § 6 k.p., a jedynie na zasadach ogólnych, określonych w art. 67¹⁹ § 1 k.p.

Na uwagę zasługuje to, że zarówno w art. 67¹⁹ § 6 k.p., jak i w innych przepisach k.p. nie ma bezpośredniego odesłania – w zakresie potwierdzenia niepełnosprawności – do konkretnej regulacji. W części i jedynie pośrednio ma to miejsce poprzez odwołanie do art. 142¹ pkt 2 i 3 k.p. W konsekwencji użyte w art. 67¹⁹ § 6 k.p. określenia odnoszące się do rodzajów orzeczeń o niepełnosprawności są w pełni zbieżne wyłącznie z regulacją u.r.z.s. W związku z tym może powstać wątpliwość, czy i w jakim zakresie pracodawca zobowiązany będzie uwzględnić wniosek pracownika w przypadku sprawowania opieki nad osobą, o której niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczono

³⁴ Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r., druk sejmowy nr 2335.

no przykładowo na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Treść art. 67¹⁹ § 6 k.p. – wobec wskazanego już braku dodatkowych zastrzeżeń, w tym w szczególności braku jednoznacznego odesłania do regulacji u.ś.r. – stanowić może z kolei podstawę do uznania, że w przypadku opiekunów osób, które nie ukończyły 16. roku życia, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności, praca zdalna powinna być udzielona pomimo braku zastrzeżenia w danym orzeczeniu dodatkowych wskazań warunkujących przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Rozwiązanie to rozszerzałoby uprawnienia wskazanej kategorii opiekunów względem rodziców dzieci, o których mowa w art. 142¹ k.p.

Na uwagę zasługuje także okoliczność, iż wobec braku wyraźnego powiązania unormowań k.p. dotyczących pracy zdalnej z regulacją u.ś.r. dla pracodawcy wiążący będzie wniosek o udzielenie pracy zdalnej także w przypadku pracownika będącego opiekunem osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z którą pracownik ten pozostawał będzie we wspólnym gospodarstwie domowym, nie będąc wobec niej objętym obowiązkiem alimentacyjnym.

Wnioski

Wprowadzenie w k.p. rozwiązań systemowych w zakresie pracy zdalnej stanowi pozytywny przykład działań legislacyjnych, w ramach których ustawodawca uwzględnił postulaty zgłaszane przez poszczególne grupy społeczne i jako zasadę wprowadził rozwiązania, które według wcześniejszych jego założeń wykazywać miały jedynie charakter incydentalny. Na nie mniejsze wyróżnienie zasługuje jednocześnie wprowadzenie w ramach wspomnianych unormowań k.p. dotyczących pracy rozwiązań umożliwiających opiekunom zarówno małoletnich, jak i dorosłych osób z niepełnosprawnością, do tego w określonym zakresie podmiotowym, w sposób wiążący dla pracodawcy, łączenie opieki z wykonywaniem pracy zawodowej w trybie pracy zdalnej. Znamienne jest przy tym, że wskazane rozwiązania k.p. nie kolidują przy tym z możliwością uzyskania przez takich opiekunów – przy spełnieniu warunków określonych w przepisach u.ś.r. – dodatkowych świadczeń w postaci – ustalanego w trybie przepisów obowiązujących od dnia 1 stycznia 2024 r. – świadczenia pielęgnacyjnego, przyznania osobie z niepełnosprawnością, nad którą sprawowana jest opieka, skierowanego bezpośrednio do niej świadczenia wspierającego. Oznacza to, że ustawodawca zarówno wsłuchał się w podnoszony od dłuższego czasu głos środowiska opiekunów osób z niepełnosprawnościami, jak i wprowadził

względnie spójne rozwiązania systemowe w tym zakresie w obrębie przepisów prawa pracy, ale także przepisów stanowiących świadczenia dla osób z niepełnosprawnością lub dla opiekunów takich osób.

W odniesieniu do wszystkich wskazanych rozwiązań normatywnych, w tym także do wprowadzonych w k.p. regulacji dotyczących pracy zdalnej – pomimo wyrażonej wyżej pozytywnej opinii – podnieść można jednak szereg uwag szczegółowych. W pierwszej kolejności odnieść można wrażenie, że wspomnianej spójności rozwiązań zabrakło względem unormowań przyjętych w k.p. w zakresie pracy zdalnej oraz zawartych w – mających sprzyjać zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością – regulacjach u.r.z.s., a także ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach samorządowych. Z jednej strony wprowadza się bowiem rozwiązania, które co do zasady mają promować zatrudnianie osób z niepełnosprawnością, a w określonych przypadkach, jak zatrudnianie w urzędach i jednostkach administracji publicznej, także dawać im pierwszeństwo. Z drugiej strony natomiast – pomimo wprowadzenia udogodnień dla oznaczonych kategorii opiekunów osób z niepełnosprawnością, zarówno małoletnich, jak dorosłych legitymujących się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – pominięto w zakresie obligatoryjnych dla pracodawców rozwiązań k.p. dotyczących możliwości świadczenia pracy w trybie pracy zdalnej same osoby z niepełnosprawnością, nie dając im w tym względzie jakichkolwiek preferencji i stawiając ich w takiej samej pozycji, co pracowników bez niepełnosprawności. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że ustawodawca tą samą ustawą nowelizującą, którą dokonał zmian w k.p., zmienił także art. 4 ust. 5 pkt 2 u.r.z.s., zastępując dotychczasowe rozwiązania w zakresie telepracy zastrzeżeniem, że zaliczenie do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia takiej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej w trybie wykonywania pracy zdalnej. W konsekwencji, biorąc pod uwagę przywołane na wstępie rozważań wyniki kontroli NIK w zakresie poziomu zatrudniania w administracji publicznej osób z niepełnosprawnością, nie wydaje się, że jest to krok w dobrym kierunku i że w ten sposób możliwe jest zrealizowanie celów „Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami”, w ramach której – jak wcześniej wskazano – praca uwzględniona została w katalogu priorytetów polityki państwa ukierunkowanej na wsparcie osób z niepełnosprawnością.

Dlatego wyrazić należy oczekiwanie, że analogiczne rozwiązania w zakresie możliwości wnioskowania o wykonywanie pracy zdalnej, jakie ustawodawca wprowadził w stosunku do opiekunów osób z niepełnosprawnością, przyjęte zostaną także wobec osób z niepełnosprawnością, niezależnie od orzeczonego stopnia ich niepełnosprawności. Do tego czasu można jedynie mieć nadzieję,

że składane na zasadach ogólnych przez osoby z niepełnosprawnością wnioski o wykonywanie pracy zdalnej będą uwzględniane przez pracodawców, w tym w szczególności w przypadku zatrudnienia w administracji publicznej. Dla administracji publicznej – działającej w charakterze pracodawcy – zajmowana w tym względzie postawa będzie bowiem swoistym testem z intropatii, rozumianej jako zdolność wczuwania się w sytuację innych³⁵, a przy tym sposobnością do podejmowania wyzwań i wdrażania rozwiązań organizacyjnych, które mogłyby być wyznacznikiem dla działań innych pracodawców. To od pracodawców ze sfery administracji publicznej można bowiem oczekiwać wyznaczania pożądanych standardów w sferze zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, przy czym wydaje się, że przez pryzmat osiągnięcia tychże standardów powinna być ona oceniana. Można zatem żywić nadzieję, że niniejsze postulaty zostaną dostrzeżone i uwzględnione, skoro funkcjonowanie administracji, tak samorządowej, jak i rządowej (w tym przypadku w roli pracodawcy), to nie tylko stan regulacji prawnych, to nie tylko codzienna praktyka jego stosowania i wykonywania, a wreszcie to nie tylko powstające na tym tle orzecznictwo, ale także doktrynalny refleks, który może wywierać wpływ na stosowanie prawa, na co tak słusznie zwrócił uwagę Czcigodny Jubilat³⁶.

³⁵ Por. *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/intropatia.html> [dostęp 9.11.2023].

³⁶ Por. tezę sformułowaną przez J. Korczaka, że doktryna wywiera wpływ na kształtowanie się przedmiotu jej badań, w tym przypadku na stan prawa i jego stosowanie, co następuje dzięki formułowanym w jej publikacjach analizach doktrynalnych prawa pozytywnego. Te natomiast prowadzą do określonych wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata*, co może dawać szansę na ich uwzględnienie przez prawodawcę. J. Korczak, *Piśmiennictwo samorządowe i jego wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Z perspektywy 25-lecia miesięcznika „Samorząd Terytorialny”*, ST 2016, nr 12, s. 28.

ROZDZIAŁ 6

Gospodarczy kontekst administracji publicznej – *exempli gratia*

Dyspersja administracji gospodarczej. Refleksje na gruncie bieżących zmian w ustawodawstwie gospodarczym

Wprowadzenie

Zawarte w tytule niniejszego tekstu sformułowanie „dyspersja administracji gospodarczej” stanowi nawiązanie do tytułu artykułu, który Profesor Jerzy Korczak złożył do książki wydanej dla uczczenia jubileuszu 50-lecia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego. Księga nosiła tytuł *Niepomijalność administracji publicznej*, rzeczony zaś artykuł – *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*¹. Profesor Jerzy Korczak przedstawił w nim płaszczyzny i uwarunkowania rozrostu zadań administracji, zaznaczając, że rozrost ten (dyspersja) „nie jest celem samym w sobie, a wyłącznie wynikiem procesów zachodzących w otoczeniu administracji”².

W niniejszym tekście przedstawione zostaną refleksje dotyczące rozrostu zadań administracji gospodarczej, kształtujące się na gruncie dokonanych w nieodległej perspektywie czasowej zmian w ustawodawstwie. Pojęcie administracji gospodarczej należy w kontekście tych rozważań ujmować w perspektywie podmiotowej – rzecz będzie tyczyć się w istocie rozrostu zadań organów administracji gospodarczej. Jako organy administracji gospodarczej wypada tu postrzegać organy administracji publicznej, które oddziałują na stosunki gospodarcze w oparciu o zróżnicowane podstawy prawne. Za organy administracji gospodarczej będą uznawane zarówno organy o zadaniach i kompetencjach odnoszonych wyłącznie do sfery działalności gospodarczej (organy administracji gospodarczej *sensu stricto*), jak i organy,

* Dr hab. Witold Małeck, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-8819-0317](https://orcid.org/0000-0002-8819-0317).

¹ J. Korczak, *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, AUWr No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, s. 161-184.

² *Ibidem*, s. 182.

których zadania i kompetencje obejmują także inne sfery aktywności społecznej (organy administracji gospodarczej *sensu largo*)³.

1. Istota dyspersji administracji gospodarczej

Dyspersja administracji gospodarczej odznacza się pewnymi cechami swoistymi, odzwierciedlającymi specyfikę prawnej regulacji życia gospodarczego. Wypada dostrzec, że regulacja ta w zasadniczym stopniu koncentruje się wokół relacji między organami władzy publicznej a przedsiębiorcami. Jak zauważa C. Kosikowski, publiczne prawo gospodarcze – dział prawa normujący oddziaływanie władzy publicznej na stosunki gospodarcze – „główny akcent kładzie na regulację zachowań państwa wobec przedsiębiorców”, w konsekwencji czego wśród podmiotów publicznego prawa gospodarczego należy wyróżnić podmioty czynne, tj. organy władzy publicznej – emanację państwa – a także podmioty bierne, tj. przedsiębiorców⁴. Wśród podmiotów czynnych ważne miejsce zajmują organy administracji gospodarczej, odpowiedzialne przede wszystkim za konkretyzację uprawnień i obowiązków przedsiębiorców w sytuacjach, gdy nie powstają one *ex lege*, a także za weryfikację realizacji obowiązków adresowanych do przedsiębiorców. Ścisłe powiązanie zadań organów administracji gospodarczej z położeniem prawnym przedsiębiorców sprawia, że rozrost zadań tych organów towarzyszy kreowaniu nowych uprawnień i obowiązków po stronie przedsiębiorców. T. Kocowski zaznacza, że podstawowym podmiotem unormowań publicznego prawa gospodarczego jest przedsiębiorca⁵, co odzwierciedla okoliczność, że istotą tych unormowań jest przeważnie kształtowanie statusu prawnego przedsiębiorców – wyznaczanie zadań organów administracji gospodarczej ma zaś w stosunku do niego charakter pochodny. W konsekwencji, nowo ustanawiane zadania organów administracji gospodarczej należy uznać w zasadniczym stopniu za refleks uprawnień i obowiązków odnoszonych do przedsiębiorców.

Rozrost zadań administracji gospodarczej – towarzyszący kształtowaniu (dookreślanu) położenia prawnego przedsiębiorców – jest współcześnie

³ Zob. K. Kiczka, *Administracja gospodarcza – pojęcie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 560, 564.

⁴ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 43, 49.

⁵ T. Kocowski, *Reglamentacja formą interwencjonizmu państwowego w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011, s. 57.

w istotnym zakresie uwarunkowany dążeniem do przeciwdziałania zjawiskom społeczno-gospodarczym postrzeganym przez ustawodawcę jako zagrażające dobrom i wartościom chronionym przez system prawa. Ustawodawca nierzadko uznaje, że działaniem pozwalającym na podwyższenie poziomu ochrony tych dóbr i wartości może stać się dokonanie władczej ingerencji w funkcjonowanie przedsiębiorców. Co istotne, zjawiska, którym ustawodawca przeciwdziała, mogą materializować się zarówno w działalności przedsiębiorców będących adresatami nowo ustanawianych regulacji, jak i w aktywności innych podmiotów, których działania są w różny sposób powiązane z funkcjonowaniem przedsiębiorców. Poprzez określanie położenia prawnego przedsiębiorców (i towarzyszące mu przydawanie zadań organom administracji gospodarczej) ustawodawca wyznacza także pośrednio granice aktywności podmiotów realizujących swoje działania w ramach różnorodnych stosunków i powiązań łączących je z przedsiębiorcami.

Dyspersję administracji gospodarczej można ujmować w dwóch płaszczyznach – dyspersji pierwotnej i dyspersji wtórnej. Tę pierwszą należy odnosić do sytuacji, w których ustawodawca postanawia uzależnić dopuszczalność podjęcia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w pewnej dziedzinie od spełnienia określonych warunków materialnych, odzwierciedlających specyfikę tej dziedziny, oraz formalnego dopuszczenia przedsiębiorcy do wykonywania danej działalności przez organ administracji gospodarczej. Innymi słowy, działalność gospodarcza, która uprzednio była działalnością wolną – nieobjętą regulacją prawną odnoszoną *stricte* do tej dziedziny działalności, normującą dopuszczalność jej podjęcia – staje się tu działalnością reglamentowaną. Nowo wyznaczoną rolą organu administracji gospodarczej jest weryfikacja – pełna lub częściowa, prewencyjna lub bieżąca – spełniania przez przedsiębiorcę warunków materialnych odnoszonych do danej działalności, a także formalne dopuszczenie przedsiębiorcy do jej wykonywania. Dyspersja pierwotna przedstawia się jako uwarunkowana negatywną oceną ustawodawcy co do ogólnego obrazu wykonywania działalności gospodarczej w określonej dziedzinie. Ustawodawca ogranicza dopuszczalność podjęcia danej działalności gospodarczej tylko do przedsiębiorców, którzy – spełniwszy określone prawem warunki – dają rękojmię wykonywania jej w sposób zapewniający zmniejszenie zagrożenia dla chronionych w systemie prawa dóbr i wartości.

Dyspersję wtórną wypada wiązać z sytuacjami, w których ustawodawca ustanawia regulacje adresowane do przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w dziedzinach już stanowiących dziedziny działalności reglamentowanej. W rezultacie ustanowienia tych regulacji zwiększa się zakres władczej ingerencji w funkcjonowanie przedsiębiorców wykonujących działalność

gospodarczą w określonej dziedzinie – dotychczasowy zakres ingerencji okazał się bowiem niewystarczający dla skutecznego przeciwdziałania negatywnie ocenianym zjawiskom społeczno-gospodarczym. Mocą odnośnych regulacji ustawodawca kreuje w odniesieniu do przedsiębiorców pewne obowiązki *ex lege* lub też upoważnia organy administracji gospodarczej do dokonywania działań – przede wszystkim: wydawania aktów stosowania prawa (aktów administracyjnych) – skutkujących konkretyzacją obowiązków przedsiębiorców. Do nowo wyznaczonych zadań organów administracji gospodarczej należą tu zatem głównie wydawanie aktów administracyjnych, poprzez które konkretyzowane są obowiązki odnoszone do przedsiębiorców, oraz sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez przedsiębiorców obowiązków wynikających zarówno z mocy prawa, jak i z mocy wydanego aktu administracyjnego.

2. Dyspersja pierwotna

Do dziedzin działalności gospodarczej, które w ostatnim czasie objęto szczegółowym unormowaniem prawnym, nadając im status działalności reglamentowanej, należy działalność lombardowa. Mocą art. 37 u.k.p.l. działalność lombardowa stała się działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów pr. przeds. Ustawa o konsumenckiej pożyczce lombardowej nie zawiera definicji legalnej działalności lombardowej, jednak na podstawie jej art. 4 można wnioskować, że ustawodawca jako działalność lombardową postrzega działalność gospodarczą, której przedmiotem jest zawieranie umów konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz sprzedaż przedmiotów zabezpieczenia lombardowego. Należy zaznaczyć, że ustawa – oprócz regulacji publicznoprawnych, określających warunki podejmowania i wykonywania działalności lombardowej – zawiera także unormowania prywatnoprawne, dotyczące wspomnianych umów konsumenckiej pożyczki lombardowej (w tym również umów zawieranych na odległość) oraz sprzedaży przedmiotów zabezpieczenia lombardowego.

W uzasadnieniu projektu ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej⁶ wskazano, że wprowadzenie unormowań regulujących działalność lombardową jest niezbędne dla przeciwdziałania zachowaniom przedsiębiorców, które naruszają interesy konsumentów. Do tych zachowań zaliczono⁷: zaniżanie wyceny przedmiotów przyjmowanych w lombardach, nieudostępnianie klientom umów w celu wcześniejszego zapoznania się z ich treścią, wyłączenie dopuszczalności

⁶ Druk sejmowy nr 3071, Sejm IX kadencji (2023).

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, s. 3.

odstąpienia klienta od zawartej umowy, określanie kosztów pożyczki lombardowej w sposób nieprzejrzysty i niezrozumiały, a także zawyżanie tych kosztów w sposób niezgodny z przepisami k.c. oraz ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim⁸. Mając na względzie wskazane okoliczności, uznano, że „konieczne jest podjęcie interwencji legislacyjnej mającej na celu kompleksowe uregulowanie działalności przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową w Polsce, w tym objęcie tej działalności przynajmniej skutecznym monitoringiem, tak aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony praw konsumentów”⁹. Zobligowanie przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową do uzyskania wpisu w nowo utworzonym rejestrze pozwala na identyfikację tych przedsiębiorców, a w konsekwencji – na wykonywanie efektywnej kontroli ich działalności. W czasie, gdy działalność lombardowa była działalnością wolną, organy władzy publicznej nie dysponowały możliwością określenia ogólnej liczby i tożsamości konkretnych przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, co uniemożliwiało monitoring ich funkcjonowania¹⁰.

Rozszerzenie zakresu reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej na działalność lombardową musiało skutkować określeniem nowych zadań w odniesieniu do organów administracji gospodarczej. Na podstawie art. 38 ust. 1 u.k.p.l. prowadzenie rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową stało się zadaniem KNF. Komisja ma obowiązek badania spełniania przez przedsiębiorców warunków podjęcia i wykonywania działalności lombardowej. Zgodnie z art. 40 ust. 1 KNF odmawia dokonania wpisu do rejestru, jeżeli przedsiębiorca ubiegający się o wpis nie spełnia warunków określonych w art. 35 i 36 u.k.p.l., dotyczących m.in. formy prawnej wykonywania działalności lombardowej (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna), sposobu pokrycia kapitału zakładowego spółki (wyłącznie wkład pieniężny, co więcej – środki na pokrycie kapitału nie mogą pochodzić z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych), a także braku prawomocnego skazania za określone przestępstwa członków organów spółki. Ustanie spełniania przez przedsiębiorcę wskazanych warunków po uzyskaniu wpisu do rejestru sprawia, że KNF ma obowiązek wykreślić przedsiębiorcę z rejestru (art. 40 ust. 2 u.k.p.l.).

Należy zaznaczyć, że do kontrolowania przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową została upoważniona także IH. O ile kontrola wykonywana przez KNF dotyczy spełniania przez przedsiębiorcę warunków podjęcia

⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1028 ze zm.

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, s. 3.

¹⁰ *Ibidem*, s. 6.

i wykonywania działalności lombardowej, wskazanych w art. 35 i 36 u.k.p.l., o tyle IH – zgodnie z art. 43 u.k.p.l. – sprawuje „kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przepisów ustawy”. Należy przyjąć, że ta kontrola ma za przedmiot zawieranie i realizowanie przez przedsiębiorców umów konsumenckiej pożyczki lombardowej, a także dokonywanie sprzedaży przedmiotów zabezpieczenia lombardowego, co zostało objęte regulacją w rozdziałach 2-4 u.k.p.l. (art. 7-34). Uzasadniając powierzenie KNF prowadzenia rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową i związaną z tym weryfikację spełniania przez przedsiębiorców warunków podjęcia i wykonywania działalności, stanowiącego o dopuszczalności figurowania przedsiębiorcy w rejestrze, projektodawca wskazał, że „KNF, prowadząc analogiczny rejestr instytucji pożyczkowych, posiada odpowiednie doświadczenie do sprawnego wdrożenia rejestru podmiotów wykonujących działalność lombardową”¹¹. Co się tyczy IH – w uzasadnieniu projektu ustawy zaznaczono, że „ze względu na strukturę posiada większą możliwość dokonywania doraźnej kontroli przedsiębiorców na obszarze całego kraju”¹².

Innym przykładem dziedziny działalności gospodarczej, która w ostatnim czasie stała się działalnością reglamentowaną, jest działalność w zakresie walut wirtualnych, polegająca na świadczeniu usług wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi, wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi, pośrednictwa we wskazanych wcześniej wymianach, a także prowadzenia rachunków w postaci prowadzonych w formie elektronicznej zbiorów danych identyfikacyjnych zapewniających osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji ich wymiany. Działalności tej nadano status działalności regulowanej (w rozumieniu pr. przeds.) na podstawie art. 129m u.p.p.p.f.t., dodanego do ustawy mocą art. 1 pkt 57 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw¹³. Podjęcie odnośnej działalności wymaga uzyskania wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw¹⁴ wskazano, że objęcie działalności w zakresie walut wirtualnych jedną z form reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej wynika z konieczności

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, s. 9.

¹² *Ibidem*.

¹³ Dz. U. poz. 815.

¹⁴ Druk sejmowy nr 909, Sejm IX kadencji (2021).

transpozycji do prawa krajowego¹⁵ przepisu art. 47 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu¹⁶, w brzmieniu nadanym mu przez art. 1 pkt 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r.¹⁷ Artykuł 47 ust. 1 dyrektywy 2015/849 obliguje państwa członkowskie do zapewnienia, aby „podmioty świadczące usługi wymiany walut pomiędzy walutami wirtualnymi a fiducyjnymi i dostawcy kont waluty wirtualnej podlegali obowiązkowi rejestracji”.

Jak zaznacza M. Wnęk, wprowadzenie unormowań odnoszących się do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie walut wirtualnych, uwarunkowane treścią dyrektywy 2018/843, stanowi wyraz „słuszných starań” w zakresie „przeciwdziałania narastającemu problemowi braku stosownej kontroli nad rynkiem kryptowalut”¹⁸. Autor eksponuje negatywne zjawiska dostrzegalne na tym rynku – wykorzystywanie kryptowalut do działalności przestępczej, częste bankructwa giełd kryptowalut, oszustwa dokonywane przez podmioty prowadzące działalność związaną z kryptowalutami, wpływające na bardzo słabą pozycję inwestorów na tym rynku¹⁹. Również w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustawy wskazano, że objęcie reglamentacją działalności podmiotów świadczących usługi w zakresie walut wirtualnych jest uwarunkowane potrzebą „przeciwdziałania wykorzystaniu działalności takich podmiotów do celów przestępczych”²⁰. W nawiązaniu do zarysowanej we wcześniejszej części tekstu różnorodności przesłanek uzasadniających władczą ingerencję prawodawcy w funkcjonowanie przedsiębiorców wypada więc dostrzec,

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw, s. 45.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015, s. 73.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 43.

¹⁸ M. Wnęk, *Kryptowaluty a rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych*, PPH 2023, nr 6, s. 33.

¹⁹ *Ibidem*, s. 32-33.

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw, s. 45.

że objęcie reglamentacją działalności w zakresie walut wirtualnych stanowiło wyraz przeciwdziałania zarówno negatywnie ocenianym zachowaniom samych przedsiębiorców prowadzących omawianą działalność, jak i działaniom podejmowanym przez podmioty realizujące swoją aktywność – zagrażającą dobrom i wartościom chronionym prawem – w ramach stosunków prawnych i gospodarczych łączących je z przedsiębiorcami.

Jako organ administracji gospodarczej wykonujący zadania związane z reglamentacją działalności w zakresie walut wirtualnych w art. 129p u.p.p.p.f.t. określono ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Mocą art. 129x tej ustawy upoważniono jednak ministra do wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych²¹. Zgodnie z 129q ust. 1 pkt 1-4 u.p.p.p.f.t. do zadań organu właściwego należy m.in. prowadzenie rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, rozpatrywanie wniosków o wpis do tego rejestru, a także nakładanie kar pieniężnych na podmioty prowadzące działalność w zakresie walut wirtualnych, które nie dopełniły obowiązku uzyskania wpisu do rejestru. Warto zaznaczyć, że przed dokonaniem wpisu do rejestru organ właściwy nie sprawdza, czy przedsiębiorca wnioskujący o wpis spełnia warunki materialne odnoszone do działalności w zakresie walut wirtualnych, o których mowa w art. 129n i 129o u.p.p.p.f.t. (brak prawomocnego skazania za określone przestępstwa, posiadanie wiedzy lub doświadczenia związanego z działalnością w zakresie walut wirtualnych). Art. 129r u.p.p.p.f.t. nie obliuguje przedsiębiorcy do załączenia do wniosku o wpis do rejestru dokumentów potwierdzających spełnianie warunków ujętych w ww. art. 129n i 129o, wymagając jedynie złożenia oświadczenia o spełnianiu tych warunków²². Nie sposób nie wspomnieć, że brak prewencyjnej kontroli spełniania materialnych warunków wykonywania danej działalności jest charakterystyczny dla konstrukcji prawnej regulowanej działalności gospodarczej²³. Weryfikacja spełniania tych warunków może jednak nastąpić – na podstawie art. 43 ust. 7 pr. przeds. – w ramach kontroli bieżącej.

²¹ Na podstawie tego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, Dz. U. poz. 1964, na podstawie którego jako organ właściwy wyznaczono Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach.

²² Zob. M. Nowakowski, *Komentarz do art. 129o*, [w:] M. Nowakowski (red.), *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 461-463.

²³ Zob. m.in. M. Szydło, *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, nr 1, s. 47; K. Horubski, *Komentarz do art. 43 ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 185.

3. Dyspersja wtórna

Dyspersję wtórną – jak już wspomniano – należy odnosić do rozrostu zadań organów administracji gospodarczej towarzyszącego ustanawianiu regulacji kierowanych do przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w dziedzinach już stanowiących dziedziny działalności reglamentowanej. Rola organów administracji gospodarczej przedstawia się tu dwójako – po pierwsze, organy mogą zostać upoważnione do dokonywania czynności, w rezultacie których konkretyzowane są obowiązki odnoszone do przedsiębiorców (dotyczy to przede wszystkim wydawania aktów administracyjnych), po drugie, organy mogą sprawować nadzór nad wykonywaniem obowiązków spoczywających na przedsiębiorcach.

Przykładem niedawno uchwalonego aktu prawnego kreującego zadania organów administracji gospodarczej związane z konkretyzacją obowiązków przedsiębiorców jest u.z.n.k.e. W uzasadnieniu projektu ustawy²⁴ wskazano, że potrzeba regulacji wynika z okoliczności, iż usługi dostarczane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych są „coraz szerzej i w sposób bardziej wyszukany wykorzystywane przez przestępców w celu wyrządzenia szkód po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, użytkowników końcowych lub osiągnięcia nie-należnych korzyści”²⁵. W szczególności zwrócono uwagę na konieczność przeciwdziałania zjawisku *smishingu*, polegającego na wysyłaniu wiadomości SMS przez oszustów, którzy „podszywając się pod zaufane instytucje, próbują nakłonić nieświadome ofiary do ujawnienia danych osobowych, informacji o karcie kredytowej czy zainfekować urządzenie przez kliknięcie w link w wiadomości”²⁶.

Adresatami obowiązków konkretyzowanych na podstawie przepisów ustawy stali się przede wszystkim przedsiębiorcy telekomunikacyjni, wykonujący działalność gospodarczą już wcześniej objętą reglamentacją – zgodnie z art. 10 ust. 1 pr. telekom. podjęcie działalności telekomunikacyjnej wymaga uzyskania wpisu w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych, prowadzonego przez Prezesa UKE.

W prawnym mechanizmie zwalczania zjawiska *smishingu*, określonym przepisami ustawy, uczestniczą przedsiębiorcy telekomunikacyjni oraz Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego, stanowiący część krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, prowadzony przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy. Przepisy prawa nie określają Zespołu jako organu administracji publicznej, jednak wydaje się,

²⁴ Druk sejmowy nr 3069, Sejm IX kadencji (2023).

²⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej, s. 1.

²⁶ *Ibidem*.

że zasadne jest postrzeganie go jako organu administracji publicznej (w tym także organu administracji gospodarczej) w znaczeniu funkcjonalnym. Zgodnie z art. 4 ust. 5 u.z.n.k.e. Zespół przekazuje przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu informacje o wystąpieniu *smishingu* wraz ze wzorcem wiadomości wyczerpującej znamiona *smishingu*, w rezultacie czego przedsiębiorca – na podstawie art. 6 pkt 1 u.z.n.k.e. – ma obowiązek niezwłocznie zablokować wiadomości SMS, zawierające treść zgodną z treścią wzorca wiadomości. Konkretyzacja obowiązku przedsiębiorcy następuje tu wskutek przekazania mu „informacji o wystąpieniu *smishingu*”, którą – jak się zdaje – można postrzegać jako quasi-akt kwalifikujący. Przedmiotem aktów kwalifikujących jest „stwierdzenie pewnych stanów faktycznych i stanów prawnych oraz niekiedy równocześnie ich ocena”²⁷, co niewątpliwie odpowiada istocie informacji o wystąpieniu *smishingu*, której treścią jest stwierdzenie, że wystąpiło zjawisko wysyłania określonych wiadomości SMS, ocenionych jako odpowiadające definicji *smishingu* zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.z.n.k.e. Akty kwalifikujące w swojej modelowej postaci przybierają postać decyzji administracyjnych²⁸, co nie znajduje jednak odniesienia do informacji o wystąpieniu *smishingu*.

Bliższa typowej postaci administracyjnego modelu stosowania prawa jest konkretyzacja obowiązku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego uregulowana w art. 23 ust. 1 u.z.n.k.e. Zgodnie z tym przepisem Prezes UKE może, gdy jest to uzasadnione ochroną użytkowników końcowych przed nadużyciami w komunikacji elektronicznej, wydać decyzję administracyjną, mocą której nakaze przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu zablokowanie dostępu do numeru lub usługi w terminie nie krótszym niż 6 godzin od momentu ogłoszenia decyzji oraz nałoży obowiązek wstrzymania pobierania opłat za połączenia lub usługi zrealizowane po upływie tego terminu. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, celem przytoczonej regulacji jest stworzenie możliwości szybkiego reagowania na nadużycia komunikacji elektronicznej, stanowiące zagrożenie dla interesów użytkowników końcowych²⁹. Ze względu na konieczność szybkiej reakcji na nadużycia, wspomnianej decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, a jej ogłoszenie przedsiębiorcy jest możliwe w formie ustnej (art. 23 ust. 2 i 4 u.z.n.k.e.).

Innym przykładem aktu prawnego, który określił zadania organów administracji gospodarczej powiązane z nowo ustanawianymi obowiązkami przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą już wcześniej poddaną

²⁷ K. Kiczka, *Akty kwalifikujące*, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 539.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej, s. 29.

reglamentacji, jest ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw³⁰. Mocą art. 2 pkt 6 tej ustawy w u.t.d. dodano art. 27e, zobowiązujący przedsiębiorców prowadzących pośrednictwo przy przewozie osób do weryfikacji – przed rozpoczęciem współpracy – osób, którym zlecają przewóz osób, w zakresie tożsamości, posiadania odpowiedniego uprawnienia do kierowania pojazdem samochodowym oraz niekaralności za określone przestępstwa. Podjęcie działalności gospodarczej we wskazanej dziedzinie wymaga – zgodnie z art. 5b ust. 2 pkt 2 oraz art. 7 ust. 4 pkt 4 u.t.d. – uzyskania licencji, wydawanej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej³¹, objęcie przedsiębiorców wykonujących tę działalność obowiązkiem weryfikacji kierowców, którym zlecają przewóz osób, jest niezbędne w świetle „doniesień medialnych o nadużyciach, w tym molestowaniu, popełnianych przez kierowców wykonujących przewozy drogowe i konieczności wyeliminowania tych nadużyć”³².

Obowiązek weryfikacji osób, którym zlecono przewóz osób, powstaje w odniesieniu do przedsiębiorców z mocy prawa. Rolą organów administracji gospodarczej jest tu zatem sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem odpowiedniego obowiązku. Zgodnie z art. 27e ust. 11 u.t.d. organy Inspekcji Transportu Drogowego mogą wnioskować do przedsiębiorcy o przekazanie informacji, czy przedsiębiorca dokonał weryfikacji, oraz o wyniku tej weryfikacji. W przypadku niedopełnienia obowiązku weryfikacji Główny Inspektor Transportu Drogowego nakłada na przedsiębiorcę, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10 000,00 zł, a w przypadku ponownego niedopełnienia obowiązku (tj. po wcześniejszym nałożeniu kary pieniężnej) – kara wynosi 50 000,00 zł (art. 95f u.t.d.).

Podsumowanie

Przedstawione w artykule przykłady rozrostu zadań administracji gospodarczej dowodzą, że konstatacja Profesora Jerzego Korczaka, zgodnie z którą „dyspersja administracji nie jest celem samym w sobie, a wyłącznie wynikiem procesów zachodzących w otoczeniu administracji”³³, znajduje niewątpliwie

³⁰ Dz. U. poz. 1123.

³¹ Druk sejmowy nr 3049, Sejm IX kadencji (2023).

³² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, s. 5.

³³ J. Korczak, *op. cit.*, s. 182.

odniesienie także do dyspersji administracji gospodarczej. „Procesy zachodzące w otoczeniu administracji”, determinujące dyspersję administracji gospodarczej, to przede wszystkim rozwój zjawisk społeczno-gospodarczych ocenianych przez ustawodawcę jako zagrażające dobrom i wartościom chronionym przez system prawa. Zjawiska te dostrzegalne są zarówno w działalności przedsiębiorców (np. nieuczciwe zachowania przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową oraz działalność w zakresie walut wirtualnych, brak właściwej weryfikacji kierowców, którym zlecany jest przewóz osób, przez przedsiębiorców prowadzących pośrednictwo przy tym przewozie), jak i w aktywności innych podmiotów, podejmujących działania w ramach stosunków i powiązań łączących je z przedsiębiorcami (np. przestępczość związana z wykorzystaniem walut wirtualnych oraz usług telekomunikacyjnych, przestępczość kierowców, którym zlecany jest przewóz osób).

Cechą znaną dyspersji administracji gospodarczej jest pochodny charakter nowo określanych zadań organów administracji gospodarczej wobec obowiązków ustanawianych w odniesieniu do przedsiębiorców. Zadania te mogą polegać na formalnym dopuszczaniu przedsiębiorców do dziedzin działalności gospodarczej obejmowanych reglamentacją, przeprowadzaniu weryfikacji spełniania przez przedsiębiorców warunków wykonywania danej działalności oraz innych obowiązków adresowanych do przedsiębiorców, a także podejmowaniu czynności skutkujących konkretyzacją obowiązków przedsiębiorców, przede wszystkim poprzez wydawanie aktów administracyjnych.

Zarząd mieniem publicznym a działalność spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w społecznej gospodarce rynkowej

Wstęp

W społecznej gospodarce rynkowej administracja publiczna pełni szczególną funkcję. Wobec przedsiębiorców kieruje się szeregiem działań, które sprzyjają prawidłowemu funkcjonowaniu rynku. Organy administracji publicznej wykonują istotne funkcje państwa wobec gospodarki i tym samym przyczyniają się do rozwoju ekonomicznego kraju. Jedną z tych funkcji jest wykonywanie zarządu mieniem publicznym. Celem artykułu jest ukazanie, jak wskazana funkcja państwa powiązana jest ze społeczną gospodarką rynkową i w jaki sposób wpływa na pozycję podmiotów gospodarczych, jakimi są spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Czy mimo obowiązywania konstytucyjnej zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej czynności podejmowane w ramach zarządu mieniem publicznym nie są sprzeczne z podstawowymi wartościami demokratycznego państwa prawnego?

1. Społeczna gospodarka rynkowa

Zasady dotyczące ekonomicznych aspektów funkcjonowania państwa odgrywają jedną z istotniejszych ról w systemach demokratycznych. Społeczna gospodarka rynkowa jest dla nich wspólną płaszczyzną. Polski prawodawca stwierdza w art. 20 Konstytucji RP, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiciele publicznego prawa gospodarczego zauważają, że społeczną gospodarkę rynkową rozumie się jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji potrzeb

* Dr hab. Jan Gola, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0001-9236-9259](https://orcid.org/0000-0001-9236-9259).

społecznych, które nie są niemożliwe do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych¹. Ponadto sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku oraz dokonywanych przy poszanowaniu tych praw².

Społeczna gospodarka rynkowa jest podstawą ustroju gospodarczego Polski, a w jej założeniach państwo jest podmiotem aktywnie ingerującym w gospodarkę³. Wskazać trzeba, że pojmowane jest jako podmiot wchodzący w rolę obrońcy dobra ogólnego, który przeciwstawia się partykularnym interesom jednostki. Zakres realizowanych przez jego celów powinien być uwarunkowany sprawnością gospodarki⁴. T. Długosz zwraca uwagę, że „społeczna gospodarka rynkowa i jej komponenty wymienione art. 20 Konstytucji RP wyznaczają odpowiedzialność państwa za sytuację gospodarczą wspólnoty i społeczne skutki działań gospodarczych. Można jednak również przyjąć, iż za społeczną gospodarką rynkową kryje się proporcja wartości «zbiorowych» i wartości indywidualizmu w odniesieniu do gospodarki. Równowaga wartości jest realizowana przez ogół przepisów konstytucyjnych, ale są również przepisy, które wyrażają tę równowagę i wydaje się, że do takich można zaliczyć również art. 20 Konstytucji”⁵. Wskazana proporcja wydaje się istotna w kontekście funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, które występują jako podmioty gospodarcze, ale równocześnie ich działania powinny być uwarunkowane znamionami prawidłowego zarządu mieniem publicznym⁶.

2. Zarządu mieniem publicznym jako funkcja państwa

Podkreślenia wymaga fakt, że tytułowy zarząd może być rozumiany jako jedna z funkcji państwa wobec gospodarki, podlega kryteriom: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości⁷. Mają one zastosowanie do metod wydatkowania środków publicznych. Ponadto bezsprzecznie związane są z realizacją

¹ K. Kiczka, *Władza sądownicza w społecznej gospodarce rynkowej*, GSP 2017, nr 1, s. 203, 228.

² *Ibidem*. Zob. też: M. Jacolik, *Podstawy społecznej gospodarki rynkowej z uwzględnieniem porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10, s. 59-79.

³ Zob. J. Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021, s. 24-25.

⁴ T. Długosz, *Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, GSP 2017, t. XXXVII, s. 19.

⁵ *Ibidem*, s. 25.

⁶ Zob. A. Dobaczewska, *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*, GSP 2017, nr 1, s. 243 i n.

⁷ Zob. art. 203 Konstytucji RP.

swoistej zasady publicznego prawa gospodarczego – zasady prawidłowego zarządu mieniem publicznym⁸. Cały obszar praw majątkowych państwa i innych podmiotów publicznoprawnych *in concreto* podlega ocenie na podstawie wyżej wskazanych kryteriów⁹. Są one dla organów władzy publicznej dyrektywami działania, którymi powinny one się kierować, zarządzając mieniem publicznym, mając jednak na uwadze dobro publiczne¹⁰. Co ważne, realizacja omawianej zasady jest przedmiotem unormowań wielu dziedzin prawa, w tym prawa finansowego (zwłaszcza prawa finansów publicznych), prawa inwestycyjnego oraz prawa zamówień publicznych. Stanowią one swoisty wzorzec zachowań dla organów władzy publicznej i mogą być zarazem punktem odniesienia do działań kontrolnych i nadzorczych wobec organów gospodarujących mieniem publicznym¹¹.

Prawodawca w u.z.z.m.p. wprowadził podstawowe regulacje odnoszące się do wymienionej zasady. Stwierdził m.in. w art. 4 ust. 2, że mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Można podkreślić, że poziom staranności jest wyższy niż w przypadku typowej staranności¹² oczekiwanej od dłużnika w stosunkach zobowiązaniowych zgodnie z art. 355 § 2 k.c.

3. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego a zarząd mieniem publicznym

Jednostki samorządu terytorialnego¹³ wykonują działalność gospodarczą w sferze i poza sferą użyteczności publicznej m.in. w formie spółek handlowych¹⁴. W społecznej gospodarce rynkowej ich działalność nastawiona jest

⁸ A. Chełmoński, *Swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 61 i n.

⁹ J. Gola, *op. cit.*, s. 24 i n.

¹⁰ L. Kieres *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 764 i n.

¹¹ A. Chełmoński, *op. cit.*, s. 61 i n.

¹² K. Horubski, *Zasada prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym w publicznym prawie gospodarczym – zagadnienia wybrane*, [w:] P. Lissoń, M. Strzelbicki (red.), *Państwo a gospodarka. Zasady – instytucje – procedury. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Bożenie Popowskiej*, Poznań 2020, s. 91.

¹³ Gmina, powiat i województwo mogą być uznane za przedsiębiorcę tylko w zakresie wykonywania zadań własnych i tylko wówczas, gdy są one związane z udziałem jednostki samorządu terytorialnego w obrocie gospodarczym.

¹⁴ Zgodnie z art. 1 u.g.k. gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

na osiągnięcie zysku, który nawet może być traktowany jako drugoplanowy i wspomagający tę działalność, oraz jako swoiste narzędzie, za pomocą którego osiąga się cel publiczny¹⁵.

Jednostki najczęściej tworzą spółki akcyjne bądź spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółki kapitałowe wykonują zadania przez swoje organy. Obligatoryjnie działa w nich rada nadzorcza, a kadencja jej członka trwa trzy lata (art. 10a u.g.k.). W rzeczywistości wskazany obowiązek działania tego organu w komunalnych spółkach kapitałowych będzie w praktyce odnosił się jedynie do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, gdyż obowiązek powołania rady nadzorczej w spółkach akcyjnych wynika bezpośrednio z art. 381 k.s.h. i ma charakter bezwzględny oraz występuje niezależnie od liczby posiadanych przez jednostki samorządu terytorialnego udziałów¹⁶. Spółki handlowe mogą być utworzone w sferze użyteczności publicznej przez gminę, powiat i województwo¹⁷. W przypadku województwa działalność gospodarcza w sferze użyteczności publicznej charakteryzuje się możliwością utworzenia tylko spółek kapitałowych – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej, bądź spółdzielni, a także możliwością przystępowania do takich spółek lub spółdzielni. W sferze użyteczności publicznej województwo może, w celu realizacji działań z zakresu polityki rozwoju, utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej (art. 13 ust. 1 i 1a u.s.w.)¹⁸.

Trzeba pokreślić, że poza sferą użyteczności publicznej gminy mogą tworzyć wszelkie spółki handlowe, województwa – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Powiaty nie mogą zaś tworzyć żadnych spółek (art. 6 ust. 2 u.s.p.). Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia¹⁹.

¹⁵ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 144.

¹⁶ P. Kupis, *Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych*, ST 2013, nr 6, s. 40.

¹⁷ Zob. M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, RPEiS 2017, nr 3, s. 33 i n.

¹⁸ Zob. D. Kowalski, *Regionalne fundusze rozwoju – zalety, wady i ograniczenia*, SPiA 2019, nr 27, s. 9-14.

¹⁹ Zob. R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, KPP 2014, nr 2, s. 449-472.

Ponadto normodawca stwierdza również, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (art. 10 ust. 1 i 2 u.g.k.). Natomiast poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa (art. 13 ust. 2 u.s.w.).

W sferze działalności spółek samorządowych na rynku gospodarczym ważną rolę odgrywają instytucje jurydyczne, które mogą być bezpośrednio związane z prawidłowym zarządem mieniem publicznym. Jako pierwszy przykład można powołać instytucję zawartą w art. 12 ust. 3 u.g.k. Zgodnie z tym przepisem akcje i udziały w tytułowych spółkach zbywa przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym zgodę na zbycie akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego wyraża organ stanowiący tej jednostki²⁰. Sam termin „zbycie” rozumie się jako sprzedaż, wydzierżawienie, ustanowienie prawa użytkowania, zastawienie, zniesienie współwłasności, zrzeczenie się prawa własności, darowiznę, zamianę, umorzenie, emisję obligacji zamiennych na akcje, a także wniesienie akcji (bądź udziałów) jako aportu do innej spółki w zamian za akcje (bądź udziały) objęte w innej spółce, a także rozporządzenie prawem poboru do udziału w masie likwidacyjnej²¹. Na podstawie odesłania z art. 12 ust. 2 u.g.k. do zbywania udziałów i akcji w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego stosuje się regulacje zawarte w art. 11-16 u.z.z.m.p.²²

Tak jak wspomniano, ustawodawca przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do dokonania zbycia akcji (bądź udziałów). Musi ona zostać poprzedzona zgodą jej organu stanowiącego. Przewidziano również wyłączenia od tego obowiązku, np. jeżeli udziały bądź akcje są zbywane na rzecz państwowej osoby prawnej (zob. art. 11 ust. 3 u.z.z.m.p.). Warto zaznaczyć, że obecnie obowiązujące regulacje ustrukturyzo-

²⁰ Zob. P. Brzozowski, *Obowiązek zapłaty za akcji lub udziały nienabyte przez uprawnionych pracowników w procedurze zbycia udziałów spółki komunalnej – studium przypadku*, SPE 2021, t. CXVIII, s. 11 i n.; G. Góreczny, *Zbycie przez województwo udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, ST 2009, nr 1-2, s. 98 i n.

²¹ P. Zawadzka, *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Warszawa 2015, lex.pl.

²² C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, lex.pl.

wały sferę zarządu mieniem poprzez wprowadzenie mechanizmów mających na celu zwiększenie efektywności w gospodarowaniu aktywami spółek samorządowych (więc również środkami publicznymi).

Kolejnym przykładem, na który można wskazać, jest zakaz bycia członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek, a także pełnomocnikami wspólnika kierowany do osób pełniących funkcje publiczne²³. Nie ulega wątpliwości, że instytucja ta umacnia zarząd mieniem publicznym jako funkcję państwa wobec gospodarki poprzez swój swoisty antykorupcyjny cel. Można tę normę także zastosować w sferze działań spółek jednostek samorządu terytorialnego. Kontrowersje budzi jednak wyłączenie wskazanego ograniczenia wynikające z treści art. 6 ust. 1 u.o.p.d.g. Zgodnie z tym przepisem zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek nie dotyczy określonych grup osób pełniących funkcje publiczne (w tym wójta, burmistrza, prezydenta miasta), o ile zostały wskazane one przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny. Prawodawca stwierdził jednak, że osoby te nie mogą zostać wskazane do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów wskazujących te osoby²⁴.

Wydaje się, że wskazane regulacje mogą przyczyniać się do pewnych patologicznych zachowań z udziałem wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)²⁵. Dochodzi bowiem do sytuacji, w których wskazane osoby pełniące funkcje publiczne zostają członkami w radach nadzorczych miejskich spółek w innych jednostkach samorządu terytorialnego, czasem z zupełnie innych regionów kraju. W ten sposób samorządowcy wzajemnie zapewniają sobie „posady”. Powstaje swoista nieformalna sieć powiązań, a zasada wzajemności pozwala lokalnym politykom otrzymywać znaczące wynagrodzenia. Występowanie takich osób jako członków rad nadzorczych może zupełnie nie wpływać na efektywność, dobro publiczne i prawidłowy zarząd mieniem publicznym²⁶. W powyższych sytuacjach funkcjonariusze publiczni nie znają zazwyczaj przecież specyfiki danej wspólnoty lokalnej i jej uwarunkowań gospodarczych oraz społecznych.

²³ Zob. art. 4 pkt 1 u.o.p.d.g.

²⁴ Zob. Z. Kuniewicz, *Wskazanie przez gminę osoby pełniącej funkcję publiczną do rady nadzorczej spółki kapitałowej*, PPH 2022, nr 11, s. 5 i n.

²⁵ Zob. Z. Dolewka, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477, s. 59 i n.

²⁶ Zob. J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 153-168.

Kolejnym przykładem działań, które powinny być oceniane krytycznie w kontekście zarządu mieniem publicznym, jest powoływanie tzw. rad programowych spółek komunalnych. W sytuacji kiedy zarząd spółki odpowiedzialny jest za bieżące działania, a rada nadzorcza za strategiczne kierunki i cele danego podmiotu, takie praktyki wydają się zbędne. Ponadto trzeba pamiętać, że organ zarządczy oraz organ nadzorczy mogą współdziałać w ustalaniu strategicznych kierunków działania spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. W razie potrzeby można przecież zawrzeć umowę o doradztwo gospodarcze, a nie tworzyć quasi-organ, jakim są rady programowe, których członkowie otrzymują często wysokie wynagrodzenie²⁷. Powoływane są do nich często osoby, które nie są ekspertami z zakresu działalności danej spółki komunalnej, nie posiadają odpowiedniej wiedzy i kompetencji. Dobór członków do rad programowych nierzadko ma charakter *stricte* polityczny.

Wnioski

Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego zajmują istotne miejsce w sferze zarządu mieniem publicznym. Dzięki ich działaniom (zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią) możliwy jest rozwój gospodarczy danej wspólnoty samorządowej. Podmioty te powinny przyczyniać się do zaspokajania potrzeb ludności i realizować część zadań publicznych. Niestety, nie zawsze takie działania są efektywne i spełniające podstawowe założenia prawidłowego gospodarowania mieniem samorządowym. Spowodowane jest to m.in. zbyt dużą ingerencją polityki w ich działalność oraz występowaniem zjawisk o charakterze patologicznym, takich jak nepotyzm, które nie powinny mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. Może to świadczyć o tym, że nadzór właścicielski nad takimi podmiotami również często nie działa w sposób prawidłowy oraz nie spełnia podstawowych swoich funkcji.

W społecznej gospodarce rynkowej tytułowe podmioty powinny prowadzić działalność w sposób efektywny i konkurować z podmiotami prywatnymi działającymi na rynku. Tylko wprowadzenie w pełni transparentnych zasad powoływania organów zarządczych i nadzorczych, a także powstrzymanie się od zatrudniania w spółkach osób bez odpowiedniego doświadczenia może doprowadzić do właściwego funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

²⁷ E. Kielak (oprac.), *Wrocławskie media na tropie tajemniczej Rady Programowej Aquaparku. Czym zajmują się jej ludzie?*, Next, 18.11.2022, <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,29155620,we-wroclawiu-dziala-rada-programowa-aquaparku-czym-sie-zajmuje.html> [dostęp 10.11.2023].

Działania na rzecz wyrównywania pozycji kontraktowej wykonawcy zamówienia publicznego

Wprowadzenie

W nauce prawa cywilnego podkreśla się, że w ramach swobody umów strony umowy wspólnie decydują o treści łączącego je stosunku zobowiązaniowego¹. Prawdziwość tego twierdzenia nie budzi wątpliwości, niemniej w wielu przypadkach w obrocie gospodarczym szczególnego znaczenia nabiera kwestia rzeczywistego wpływu każdej ze stron na treść umowy. Przejawia się to szczególnie w przypadku umów przez przystąpienie (adhezyjnych), które wyróżnia się właśnie ze względu na sposób zawarcia umowy. W umowach adhezyjnych realny wpływ jednej ze stron na treść stosunku umownego może być zupełnie wyłączony, a zakres swobody umów, z której strona taka (w szczególności konsument) korzysta, może ograniczać się jedynie do podejmowania decyzji co do wyboru kontrahenta, który przesądza, w stosowanym przez siebie wzorcu umownym, kształt łączącego strony stosunku zobowiązaniowego. Wprawdzie sposób zawierania umów o zamówienia publiczne nie odpowiada modelowi umowy adhezyjnej i nie jest także właściwe określanie takich kontraktów mianem quasi-adehezyjnych², lecz niewątpliwie, ze względu na czynniki właściwe prawu zamówień publicznych oraz praktyce korzystania z jego instrumentów, wciąż bardzo istotnym problemem polskiego rynku zamówień jest nadużywanie przewagi kontraktowej przez zamawiających. Do wskazywanych tu czynników sprzyjających zjawisku ograniczania równowagi kontraktowej w umowach o zamówienia należą m.in.: wysoki stopień sformalizowania procedur udzielania zamówień (zasadniczą odpowiedzialność za kształt, w tym stopień skomplikowania procedur udzielania zamówień ponosi prawodawca unijny), dążenie do przesadnego zabezpieczania interesów zamawiającego kosztem słusznego

* Dr hab. Krzysztof Horubski, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0003-3062-6015](https://orcid.org/0000-0003-3062-6015).

¹ Zob. P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 138-139; art. 353¹ k.c.

² Zob. szerzej K. Horubski, *Prawne uwarunkowania wpływu wykonawców na treść umów o zamówienia publiczne*, AUWr No 3977, „Prawo” 2019, t. CCCXXIX, s. 546-548.

interesu wykonawcy, czy chęć wpływania przez osoby decyzyjne po stronie instytucji zamawiających na wynik przetargu publicznego w drodze stawiania wykonawcom nadmiernych (nieproporcjonalnych do przedmiotu zamówienia) wymogów realizacyjnych. Poważne skutki tego stanu rzeczy, w szczególności zmniejszająca się konkurencyjność postępowań o udzielenie zamówienia (mierzoną liczbą składanych w postępowaniu ofert)³, spowodowała w ostatnich latach podjęcie inicjatyw legislacyjnych mających na celu zwalczanie przeciwdziałanie nadużywaniu przewagi kontraktowej przez instytucje zamawiające. Podstawowym rozwiązaniem prawnym z tego nurtu działań legislacyjnych było wprowadzenie do pr. z.p. przepisów o postanowieniach niedozwolonych w projektach umów o zamówienia. Tej więc materii zostanie poświęcona przeważająca część poniższych rozważań. Następnie wskazane zostaną również inne unormowania z aktualnego pr. z.p., których podstawowym celem jest sprzyjanie równowadze w kontraktowaniu przy zawieraniu umów o zamówienia publiczne. Część z omawianych poniżej przepisów o określonych obowiązkach lub nakazach kierowanych do instytucji zamawiających zostało wprowadzone, po raz pierwszy, w przepisach obecnie obowiązującej ustawy (postanowienia niedozwolone we wzorach umów o zamówienia; obowiązek określania maksymalnej łącznej wartości kar umownych; zasada ustalania terminu wykonania zamówienia w jednostkach czasu liczonych od dnia zawarcia umowy), część zaś stanowi rozwinięcie lub modyfikację już wcześniej obowiązujących unormowań (obowiązek wprowadzania klauzul waloryzujących wynagrodzenie wykonawców w trakcie realizacji zamówienia; obowiązek przewidywania płatności częściowych lub zaliczkowania wykonawców zamówień o dłuższych terminach realizacji).

1. Postanowienia niedozwolone w projektach umów w sprawach zamówień publicznych

Występowanie przewagi kontraktowej po stronie instytucji zamawiających wynika niewątpliwie z samej logiki systemu zamówień publicznych. Reżim prawny zamówień publicznych służy przede wszystkim unormowaniu

³ W roku 2022 w zamówieniach o wartości poniżej progów unijnych średnia liczba składanych ofert wyniosła 2,43 (w 2021 r. – 2,59). W przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne średnia ta wyniosła 2,18 oferty (w 2021 r. – 2,25). Liczby te trudno uznać za dowodzące wysoce konkurencyjnego rynku zamówień publicznych w Polsce – zob. Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r.*, s. 6, <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-uzp-za-2022-rok-przyjete-przez-rade-ministrow> [dostęp 14.11.2023].

sposobu nabywania dóbr i usług przez podmioty publiczne, które dysponują względną samodzielnością w określaniu swojego zapotrzebowania. Poza przypadkami celowego czy ewentualnie nieświadomego zawężania dostępu do zamówienia pod względem przedmiotowym, które w sztuczny (nieuzasadniony) sposób ogranicza konkurencję zamawiający nie są obligowani do nabywania dóbr, czy usług o niskiej lub przeciętnej (typowej) jakości, mogą zaś nabywać przedmiot zamówienia charakteryzujący się wysoką jakością, funkcjonalnością, czy innowacyjnością. Jednocześnie to zamawiający są podmiotami, które ponoszą koszty realizowanych na ich rzecz zamówień, a wynagrodzenia wypłacane wykonawcom pochodzą ze środków publicznych lub ze środków finansowych w dyspozycji podmiotów uznawanych na gruncie ustawy pr. z.p. za publiczne. W obliczu wskazanych okoliczności nie może dziwić, że w prawie zamówień publicznych to instytucjom zamawiającym przypisane jest formułowanie warunków przyszłej umowy w ogłoszeniu oraz w specyfikacji warunków zamówienia. Tak rozumiana przewaga kontraktowa wynika z istoty przetargowego sposobu zawierania umów i będzie występować także w przypadku przetargów prywatnych organizowanych na podstawie przepisów k.c.⁴ Jak już wspomniano, istotnym problemem systemu zamówień publicznych są nierzadkie przypadki wyraźnie nierównomiernego rozkładu obowiązków lub ryzyka kontraktowego we wzorach umów stosowanych w postępowaniach o udzielanie zamówień.

Mające bardzo negatywny wpływ na konkurencyjność rynku zamówień publicznych praktyki „przerzucania” na wykonawców zamówień nadmiernej odpowiedzialności (ryzyka) czy wręcz przyjmowania warunków przetargowych niezwiązanych z przedmiotem udzielanego zamówienia spowodowały wprowadzenie w pr. z.p. rozwiązania prawnego stanowiącego *novum* w historii polskiego prawa zamówień, a więc regulacji niedozwolonych postanowień umownych (art. 433 pr. z.p.). Warto wskazać, że przedstawiana tu regulacja prawna nie wynika z przepisów dyrektyw unijnego prawa zamówień publicznych. Dyrektywy nie odnoszą się bowiem do kwestii regulowania w umowach o zamówienia postanowień zakazanych. W wypowiedziach nauki prawa oraz judykatury, na wzór kodeksowej regulacji wzorców umów adhezyjnych zawieranych z konsumentami, postanowienia takie są określane mianem klauzul abuzywnych. Na podstawie wskazywanego przepisu – „[p]rojektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać: 1) odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, chyba że jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia; 2) naliczania kar umownych za zachowanie wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym

⁴ Zob. art. 70¹-70⁵ k.c.

wykonaniem; 3) odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający; 4) możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron”. W poglądach nauki prawa zamówień podkreśla się, że przepisy o klauzulach abuzywnych z pkt 2 i 3 art. 433 mają właściwie charakter „instrukcyjny”. Dotyczą one bowiem postanowień umownych i tak sprzecznych z przepisami ustawowymi, a wprowadzenie mimo to takich unormowań do pr. z.p. stanowi reakcję na rozmiary kryzysu dobrych praktyk w zakresie konstruowania wzorców umów o zamówienia publiczne⁵. Przepis art. 433 pr. z.p. stanowi o projektowanych postanowieniach umownych, stąd też nie może być podstawą do wnoszenia do KIO zarzutów na treść już zawartej umowy o zamówienia. Analizowane tu unormowanie niewątpliwie stanowi ustawowe ograniczenie swobody umów, o którym mowa w podstawowym dla prawa cywilnego (prawa zobowiązań) przepisie art. 353¹ k.c. Nie można go więc postrzegać jako ewentualnego uchylecia czy też ograniczenia wobec umów o zamówienia oddziaływania innych wyznaczników kształtowania treści stosunków zobowiązaniowych, w tym odpowiednich przepisów k.c. (w pierwszej kolejności bezwzględnie obowiązujących) oraz innych ustaw (w tym oczywiście przepisów pr. z.p.), właściwości (natury) stosunku zobowiązaniowego kreowanego w ramach udzielenia zamówienia czy też nawet zasad współżycia społecznego (dobrych obyczajów)⁶. Celem wprowadzenia do porządku prawnego przepisu art. 433 pr. z.p. nie była więc próba całościowego ujęcia kwestii ram prawnych wzorów umów w procedurach udzielania zamówień, lecz chęć „napiętnowania” typowych i często występujących w praktyce przejawów nadużywania silniejszej pozycji kontraktowej przez zamawiających. Stąd też, w odnośnym przepisie, zakazuje się przewidywania przez zamawiających kar umownych za zachowania niezwiązane nawet pośrednio z przedmiotem zamówienia i jego wykonywaniem, a także przewidywania odpowiedzialności wykonawców za okoliczności leżące wyłącznie po stronie zamawiającego⁷. Przepis zakazujący wprowadzania odpowiedzialności wykonawcy (np. w formie kary umownej) za opóźnienie w realizacji zamówienia nie dotyczy kwestii ewentualnego pozostawania wykonawcy w zwłoce, a więc kwalifikowanej, zawinionej

⁵ R. Szostak, *Zastrzeżenie kary umownej na tle nowego Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2021, nr 8, Legalis.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Przykładowo, zakazane jest postanowienie przewidujące odpowiedzialność wykonawcy za wady dokumentacji projektowej sporządzonej przez zamawiającego i przekazywanej wykonawcy w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane (zob. wyrok KIO z dnia 30 listopada 2021 r., KIO 3335/21, Legalis).

postaci opóźnienia. Celem unormowania art. 433 pkt 1 pr. z.p. jest ochrona pozycji kontraktowej wykonawcy przed narzucaniem mu odpowiedzialności za opóźnienie z przyczyn przez niego niezawinionych, a np. leżących po stronie zamawiającego, niewspółdziałającego odpowiednio z realizatorem zamówienia. Zakaz, o którym tu mowa, ma jednak, w odróżnieniu od zakazów z pozostałych punktów art. 433, charakter względny, dopuszczając, w uzasadnionych przypadkach nakładanie na wykonawcę swoistej odpowiedzialności gwarancyjnej za prawidłowe wykonanie zamówienia. Art. 433 pkt 4 pr. z.p. zakazuje natomiast przewidywania w projektach umów o zamówienia postanowień umownych nieuwzględniających gwarantowanego (minimalnego) zakresu świadczenia wykonawcy i, tym samym, dających zamawiającemu możliwość swobodnej ingerencji w rzeczywisty zakres (rozmiar) realizacji zamówienia⁸. Tak niedookreślony rozmiarowo „opis” przedmiotu zamówienia może faworyzować wykonawcę, który już wcześniej wykonywał zamówienia określonego rodzaju na rzecz zamawiającego i, w przeciwieństwie do konkurentów, może dysponować rozeznaniami co do rzeczywistych potrzeb zamawiającego.

Zarysowana regulacja materialnoprawna została dopełniona odpowiednią regulacją procesową wskazującą *expressis verbis* na kompetencję KIO do orzekania w przedmiocie wzorów umów, którymi zamawiający posługują się w postępowaniach o udzielanie zamówień. W związku z tym, zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 2 pr. z.p., podstawą do uwzględnienia przez Izbę odwołania w całości lub w części jest niezgodność projektowanego postanowienia umowy z wymaganiami wynikającymi z ustawy. Ponadto zgodnie ust. 3 pkt 1 lit. c) wskazywanego przepisu, uwzględniając odwołanie, KIO może nakazać zmianę projektowanego postanowienia umowy lub jego usunięcie, jeżeli jest niezgodne z przepisami ustawy. Kompetencja do nakazania zmiany takiego postanowienia nie oznacza jednak, że KIO może wyraźnie określić treść postanowienia, które miałyby się znaleźć w zmienionym wzorze umowy. Prawodawca nie przyznał więc organowi orzekającemu w sprawach z zakresu zamówień publicznych tak daleko idącej kompetencji do ingerencji w obszar formułowania warunków przetargowych przez zamawiającego. Wprowadzenie wyraźnie sformułowanej kompetencji orzeczniczej wobec wzoru umowy, którym zamawiający posługuje się w postępowaniu należy uznać za dobre posunięcie, nie tylko ze względu na fakt

⁸ Przykładowo, zakazane jest postanowienie umowne przewidujące szacowaną (a więc niepewną) ilość prac do wykonania, z jednoczesnym zobowiązaniem się zamawiającego do zapłaty wynagrodzenia jedynie za faktycznie wykonaną pracę. W toku realizacji zamówienia może się bowiem okazać, że stosownych robót będzie mniej niż przewidywano, a w konsekwencji wykonawca nie ma żadnej pewności co do wysokości wynagrodzenia, które otrzyma – zob. uchwała KIO z dnia 1 lipca 2022 r., KIO/KD 19/2022, Legalis.

wyraźnego określenia sankcji za naruszenie art. 433 pr. z.p., ale przede wszystkim z uwagi na wcześniej utrzymujące się, istotne wątpliwości co do zakresu i podstaw rozstrzygania przez KIO o zarzutach wobec projektowanych postanowień umownych. W przypadku posługiwania się przez zamawiającego w postępowaniu wzorem umowy mamy bowiem do czynienia z działaniem dość specyficznym na tle innych czynności procedury zamówieniowej. Projekt umowy jest bowiem jednocześnie czynnością zamawiającego w postępowaniu (jako jeden z dokumentów zamówienia), ale także jest zamierzeniem (założeniem) co do kształtu przyszłej umowy, które stanie się w pełni skuteczne dopiero w momencie zawarcia finalnej umowy o zamówienie. Prawa i obowiązki stron z projektowanej umowy nie istnieją jeszcze w postępowaniu. Na etapie przed składaniem ofert, kiedy to można skutecznie odwołać się od treści wzoru umowy, nie ma jeszcze w pełni ukształtowanego umownego stosunku zobowiązaniowego. Zakualizuje się on dopiero w momencie zawarcia umowy o zamówienie. Taki stan rzeczy powodował, w okresie przed uchwaleniem pr. z.p. z 2019 r., formułowanie różnorodnych obiekcji co do możliwości skutecznego dochodzenia przez wykonawców zmian w projektach umów o zamówienia, przy czym w zasadzie nie podważano samego istnienia kompetencji KIO do orzekania w sprawach wzorców umownych. Wśród aspektów negatywnie wpływających na szansę skutecznego podnoszenia zarzutów wobec projektowanych postanowień umownych wskazywano m.in. możliwość „wyceny” ryzyka kontraktowego przez wykonawcę, a więc rekompensowania wyższą ceną ofertową nieproporcjonalnego ryzyka, które miało być ulokowane po stronie wykonawcy w momencie zawarcia umowy na podstawie przewidującego to wzorca; brak możliwości odpowiedniej oceny ekwiwalentności świadczeń lub nierównomierności rozkładu ryzyka umownego na etapie przed składaniem ofert wobec braku w pełni skonkretyzowanego (w ofercie) przedmiotu zamówienia oraz ceny; jednakowość treści projektu umowy dla wszystkich wykonawców; problemy z wskazywaniem odpowiedniego wzorca normatywnego, który stanowiłby podstawę dokonywania kontroli przez KIO; wątpliwości w interpretowaniu przesłanek szkody oraz interesu wykonawcy w uzyskaniu zamówienia w kontekście zarzutów wobec projektu umowy; dopuszczalność, w świetle zasady swobody umów, nierównomiernego rozkładu uprawnień i obowiązków stron umowy, gdy jest to wyraz woli obu stron, a nie konsekwencja sytuacji przymusowej jednej z nich⁹. Wskazywane

⁹ Zob. KIO, Informacja o działalności Krajowej Izby Odwoławczej w 2013 r., s. 76-77, www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0023/3965/I_KIO_2013.pdf [dostęp 14.11.2023]; M. Smaga, „Równość” zamawiającego i wykonawcy w zamówieniach publicznych, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1-2, s. 110-112; A. Sołtyśńska, *Procedury odwoławcze w europejskim prawie zamówień publicznych*, Warszawa 2021, s. 203-205.

argumenty z pewnością mogły rzutować na oddalanie odwołań na treść wzorców umownych, a tym samym na wstrzymywanie się przez wykonawców z podnoszeniem takich zarzutów.

Zarysowana specyfika roli, jaką odgrywa wzór umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia, nie zmienia jednak faktu wpływania przez projektowane postanowienia umowy na równość szans i możliwość uczciwego konkutowania o zamówienie przez zainteresowanych przedsiębiorców. Wobec tego za pozytywną należy uznać zmianę legislacyjną wprowadzającą wyraźną kompetencję Izby do orzekania w sprawach zgodności projektowanych postanowień umownych z wymaganiami wynikającymi z ustawy. Zmiana ta, wsparta katalogiem postanowień niedozwolonych we wzorach umów o zamówienia (art. 433 pr. z.p.), niewątpliwie korzystniej, niż to było wcześniej, wpływa na pozycję kontraktową podmiotu ubiegającego się o udzielenie zamówienia. Przedstawiane tu unormowania można bowiem interpretować jako wyraz ochrony uzasadnionego oczekiwania ubiegającego się o zamówienie co do zawarcia, w wyniku postępowania, ważnej (skutecznej) umowy, dającej możliwość należytej realizacji zamówienia bez wyraźnie czy skrajnie nieproporcjonalnego rozkładu obowiązków i ryzyka.

2. Inne rozwiązania prawne służące wyrównywaniu pozycji kontraktowej wykonawcy zamówienia publicznego

Wyrazem dążeń ustawodawcy do ograniczania szkodliwych praktyk nadużywania przez zamawiających przewagi kontraktowej było wprowadzenie do pr. z.p. również innych rozwiązań prawnych dotyczących treści umów o zamówienia oraz ich wykonywania. Wśród takich rozwiązań wskazuje się w szczególności na przepisy o obligatoryjnych postanowieniach umownych (art. 436, art. 439, art. 443 pr. z.p.). Z racji szczupłości ram niniejszego opracowania wskażę jedynie dwa przykłady takich koniecznych klauzul umownych dotyczące kar umownych oraz warunków wypłaty wynagrodzenia wykonawcy. Z biegiem czasu zasięg rozwiązania prawnego, o którym tu mowa, poszerza się i odnosi się obecnie również do kwestii takich jak, choćby: waloryzacja wynagrodzeń wykonawców ze względu na zmiany (w trakcie realizacji zamówienia) czynników od nich niezależnych, a wpływających na koszty wykonania zamówienia (zmiany podatkowe, w zakresie ubezpieczeń społecznych, cen materiałów i innych kosztów związanych z realizacją zamówienia – art. 436 pkt 4 lit. b), art. 439); obowiązek przewidywania planowanego terminu wykonania zamówienia w jednostkach czasu, liczonych od dnia zawarcia umowy, z wyjątkowym

dopuszczeniem wyznaczania takiego terminu do daty dziennej, służący ograniczeniu ryzyka uzależniania rzeczywistego czasu na wykonanie umowy od długości trwania postępowania (art. 436 pkt 1).

Omawianym w niniejszym opracowaniu celom niewątpliwie służy obowiązek określania w umowie łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić strony (art. 436 pkt 3 pr. z.p.). Kwestia kar umownych w umowach o zamówienia publiczne jest nierzadko bardzo istotnym wyznacznikiem ryzyka kontraktowego wykonawcy. Wciąż na rynku zamówień publicznych występuje zjawisko nadmiernej skłonności zamawiających do przewidywania wielu kar umownych dotyczących różnych kwestii wykonywania zamówienia. Dążąc do pewnego ograniczenia związanych z tym zagrożeń, w przepisie art. 436 pkt 3 pr. z.p. przewidziano obligatoryjność postanowienia umowy o zamówienie w postaci określenia łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić obie strony zamówienia publicznego. Ustawodawca nie formułuje tu jednak jakiegoś górnego limitu takich kar (np. w postaci dwukrotności całkowitej wartości umowy). Eliminacja naliczania wykonawcy kar umownych, których łącznej wysokości nie sposób z góry przewidzieć, będącego zagrożeniem czasem nawet dla samego bytu przedsiębiorcy, dla którego niepowodzenie w realizacji zamówienia może skończyć się „eskalacją” roszczeń zamawiającego wynikających z licznych kar umownych, jest niewątpliwie istotnym krokiem w kierunku poprawy pozycji kontraktowej wykonawców zamówień publicznych.

Krokiem takim są również przepisy o obligatoryjnych klauzulach dotyczących warunków (sposobu) wypłacania wynagrodzenia wykonawcom. Kwestii warunków zapłaty wynagrodzenia wykonawcy dotyczy m.in. art. 443 pr. z.p. nakładający obowiązek przewidywania, w każdej umowie, której planowany termin realizacji jest dłuższy niż 12 miesięcy, płatności częściowych lub udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówienia (art. 436 pkt 2 w zw. z art. 443 pr. z.p.). Przepis ten dotyczy wszystkich rodzajów zamówień, a więc dostaw, usług i robót budowlanych. Udzielana wykonawcy zaliczka na poczet realizacji zamówienia nie może być niższa niż 5% wynagrodzenia należnego wykonawcy. Z kolei płatności częściowe będą się należały przedsiębiorcy realizującemu zamówienie za wykonanie wyodrębnionych części zamówienia, przy czym ostatnia z płatności częściowych nie może być większa niż 50% wynagrodzenia należnego wykonawcy. Wskazane tu rozwiązania normatywne zmierzają do ograniczenia konieczności „kredytowania” przez samego wykonawcę realizacji zamówienia aż do momentu jego końcowego rozliczenia. Niewątpliwie praktyka przewidywania wyłącznie jednej płatności końcowej była jednym z istotniejszych z czynników pogarszania pozycji kontraktowej wykonawcy na etapie realizacji zamówienia publicznego.

Zakończenie

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku o istnieniu trendu rozwojowego prawa zamówień publicznych polegającego na dążeniu do równoważenia pozycji kontraktowej wykonawcy wobec zamawiającego. Trend ten jest odpowiedzią na, z jednej strony, dość oczywistą cechę procedur prawa zamówień publicznych, którą jest wzmacnianie pozycji kontraktowej instytucji zamawiających, z drugiej zaś na powszechność praktyk nadużywania tej silniejszej pozycji wobec wykonawców, co stanowi jeden z zasadniczych czynników ograniczających konkurencyjność rynku zamówień publicznych. Czynnikiem, który również odgrywa tu negatywną rolę, jest niewątpliwie łatwość, z jaką przy pomocy projektowanych postanowień umownych można dążyć do celowego ograniczenia konkurencji w postępowaniu. Łatwiej jest bowiem osobom działającym po stronie zamawiającego próbować wpłynąć nieuczciwie na wynik postępowania poprzez postanowienia wzoru umowy dotyczące terminu realizacji zamówienia, szczególnych podstaw odpowiedzialności kontraktowej, czy podstaw i stawek kar umownych, niż poprzez podmiotowe warunki udziału w postępowaniu, czy kryteria oceny ofert, które postrzegane są jako pierwszorzędne w warunkowaniu wyboru oferty najkorzystniejszej. Pomimo istnienia obecnie wyraźnych podstaw prawnych do orzekania przez KIO w sprawie zgodności z ustawą projektowanych postanowień umownych nie uległa zmianie specyficzna rola takich postanowień jako wyznaczników treści przyszłej umowy, które podlegają zaskarżeniu w momencie, gdy nie ma jeszcze oferty wykonawcy również istotnie wpływającej na treść przyszłego stosunku zobowiązaniowego.

Z pewnością wprowadzenie czy też modyfikowanie z biegiem czasu powyżej zarysowanych instrumentów prawa zamówień nie zamykają dyskusji nad nadmiernym zróżnicowaniem pozycji kontraktowej stron umów o zamówienia publiczne. Jednocześnie można stawiać pytania o zbyt późne wprowadzanie takich rozwiązań do polskiego porządku prawnego w stosunku do obserwowanych, nierzadko przez długi okres, dysfunkcji działania rynku zamówień publicznych. Wskazywana tu potrzeba namysłu i analizy pożądaných kierunków zmiany przepisów o umowach w sprawach zamówień publicznych w szczególności powinna być odnoszona do nowej regulacji postanowień niedozwolonych. Efektem może tu być koncepcja dopełnienia obecnych czterech rodzajów postanowień niedozwolonych unormowaniem w postaci klauzuli generalnej, zakazującej kształtowania odpowiedzialności i ryzyka kontraktowego po stronie wykonawcy w sposób wyrażnie nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia publicznego. Na zakończenie można jednak wyrazić pewien sceptycyzm co do skuteczności odnośnych działań w zakresie zwiększania konkurencyjności

(liczby ofert) w postępowaniach o udzielanie zamówień. Problem ten ma bowiem w swoje źródła w ugruntowanym już przeświadczeniu wielu przedsiębiorców o nadmiernej formalizacji procedur udzielania zamówień, znacznym wpływie zachowań o charakterze korupcyjnym na wyniki postępowań zamówieniowych, czy właśnie o istotnym deficycie ochrony uzasadnionych interesów wykonawców w konfrontacji z interesami instytucji zamawiającymi.

CZĘŚĆ DRUGA

Wybrane zagadnienia ustrojowe

ROZDZIAŁ 1

Samorząd terytorialny – *in extenso*

Między naturalistyczną a państwową teorią samorządu terytorialnego

W Polsce zarówno istnienie samorządu terytorialnego „tu i teraz”, jak i potrzeba jego dalszego trwania nie podlega już żadnej wątpliwości. Nie oznacza to, że kształt społeczny, polityczny, gospodarczy i prawny samorządu terytorialnego jest dany raz na zawsze. W każdym z tych aspektów sytuacja zmienia się. Profesor Jerzy Korczak słusznie pisze, mając na myśli polską reformę z 1998 r.: „Zdawać należy sobie sprawę, iż poszukiwania modeli ustrojowych samorządu terytorialnego nie zakończyły się w momencie uchwalenia pakietu ustaw reformy [...]”¹. Myśl tę można uogólnić, przyjmując, że wyraża ona przekonanie, iż zjawisko owych zmian ma charakter stały.

Odnosi się to również do stopnia nasycenia samorządu terytorialnego zarówno pierwiastkiem demokratycznym, jak i imperialnym. Jeśli chodzi o pierwszy element – *demos* zabiega o możliwie najszerszy zakres wpływów na sprawy lokalne, podczas gdy *imperium* zmierza do obejmowania swoim wpływem możliwie najwięcej spraw, by zapewnić właściwe funkcjonowanie państwa jako całości. W praktyce obserwujemy swoiste „falowanie” między tymi czynnikami. Pochłonięci obserwacją tego zjawiska w realnej rzeczywistości nie zawsze zdajemy sobie sprawę, że jego ocena w pewnej mierze zależy również od poglądów na istotę samorządu terytorialnego jako elementu struktury państwa. Wśród podstawowych poglądów istotną rolę odgrywają dwie tzw. teorie na temat istoty i aksjologii samorządu terytorialnego. Są to wskazane w tytule: „naturalistyczna teoria samorządu terytorialnego” oraz „państwowa teoria samorządu terytorialnego”.

Obie teorie są w nauce rozpoznane. Niemniej wpływ, jaki wywierają na praktykę ustrojodawczą, wart jest przypomnienia oraz skonfrontowania z aktualnymi rozwiązaniami polskimi.

* Dr hab. Eugeniusz Bojanowski, emerytowany prof. Uniwersytetu Gdańskiego; ORCID: 0000-0002-2311-2588.

¹ J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 120. Zob. też B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 44-48.

Upraszczając, przyjmuję, że reprezentatywnym przedstawicielem dla pierwszej z tych teorii jest Aleksander Kroński (1871-1935)². Sprowadzając poglądy naturalistów do podstawowych założeń, można uznać, że wyrażają się one w swoistej paremii „Fundamentem wolnego państwa jest wolna gmina”³. Według tych założeń lokalne społeczności mają naturalne prawo do samodzielnego decydowania o swoich sprawach, w terytorialnie oznaczonych jednostkach. Przedstawiciele tej teorii nie zrywali jednak jej związku z państwem jako całością, którego gmina jest częścią, co m.in. wyraża się w dopuszczeniu powierzenia gminie przez państwo dodatkowych zadań jako tzw. zadań poruczonych.

Na przeciwnym krańcu poglądów lokuje się tzw. państwowa teoria samorządu terytorialnego, której ważnym protagonistą był J. Panejko⁴. Według niego „samorząd jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez organy lokalne, niepodporządkowane hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”⁵. Można to streścić w twierdzeniu: „samorząd terytorialny to organizacyjna forma realizacji administracji państwa jako takiego”. W tej koncepcji to od imperium państwa zależy, czy, i w jakim zakresie, „podzieli się” swoją władzą administracyjną.

Oczywiście zarysowane koncepcje w praktyce rzadko występują w ich czysto teoretycznym kształcie. Natomiast zasługa przywołanych teorii polega na tym, że pełnią one funkcję swoistego „wzorca z Sevres”, pozwalając oceniać, w którą stronę skłania się koncepcja samorządu terytorialnego w danym państwie. Praktyka ustrojowa dowodzi, że pomiędzy tymi koncepcjami występuje duże *continuum* rozwiązań o różnym nasyceniu pierwiastkami modelowymi.

Teorie te zostały zarysowane w wersji, w jakiej były prezentowane w polskiej nauce prawa administracyjnego i administracji, w związku z tworzeniem samorządu terytorialnego w Polsce, po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Odrodzone Państwo Polskie zastało dobrze rozbudowany samorząd terytorialny w zaborze pruskim i austriackim, mniej ugruntowany w zaborze rosyjskim. Odbudowa odzyskanej państwowości wymagała wkomponowania w system

² K. Jesiołowski, *Aleksandra Krońskiego teoria samorządu terytorialnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (zeszyt specjalny), s. 279-289.

³ Lub, w zależności od tłumaczenia, „Wolna gmina jest podstawą wolnego państwa”, A. Kroński, *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917. Zob. też A. Mirska, *Demokracja lokalna w Austrii*, [w:] I. Bokszczanin, A. Mirska (red.) *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014, s. 43-64.

⁴ Bardzo interesujący opis kariery naukowej, dorobku i kolei losu J. Panejki zob. J. Dobkowski, *Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 47-62.

⁵ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 133. Szerzej na temat poglądów „ojców założycieli” samorządu terytorialnego w Polsce zob. M. Miemiec, *Samorząd terytorialny*, Wrocław 2020, *passim*.

ustrojowy państwa również tego samorządu terytorialnego. Wówczas przyjęte regulacje, zarówno te konstytucyjne, jak i na poziomie ustawodawstwa zwykłego, pozostawały kompatybilne z państwową teorią samorządu terytorialnego, czemu niewątpliwie sprzyjała troska o jedność odrodzonego państwa oraz świadomość istnienia dużej, około 30-procentowej, grupy mniejszości narodowych⁶.

Szansę na rozwój i doskonalenie samorządu terytorialnego przerwała II wojna światowa i, w jej rezultacie, oparcie wzorca ustroju administracji terenowej na koncepcjach rodem z ZSRR. Po przejściowym okresie próby pogodzenia samorządu terytorialnego z system rad narodowych w roku 1950 zarzucano tę drogę, likwidując samorząd terytorialny. Istotą nowego systemu była funkcja „transmisyjna”, tj. przenoszenia przez terenowe rady narodowe woli i polityki władz centralnych na wszystkie szczeble jednostek podziału terytorialnego, przy ograniczonym uwzględnianiu oczekiwań lokalnych społeczności. Okres ten trudno oceniać przez pryzmat tytułowych koncepcji z tego prostego powodu, że były to lata, kiedy Polska pozbawiona była samorządu terytorialnego w teoretycznym znaczeniu tego słowa. Podejmowane w latach 80. próby upodabniania systemu terenowych rad narodowych do samorządu terytorialnego zostały w literaturze ocenione zdecydowanie negatywnie⁷.

Drogę do reaktywacji w Polsce samorządu terytorialnego otworzyły przemiany polityczno-społeczne lat 80. i 90. XX w. Przywracaniu towarzyszyła sze-roka dyskusja⁸ oraz związane z nią ostrożne zmiany⁹. Od tego czasu instytucja samorządu terytorialnego stała się w Polsce normalnym i trwałym elementem „krajobrazu” politycznego, ustrojowego, gospodarczego i prawnego.

⁶ Konstytucja marcowa z 1921 r. samorząd terytorialny traktowała w kategoriach „dekoncentracji administracji państwowej” (art. 66), zaś Konstytucja kwietniowa z 1935 r. jako formę (sposób) realizacji administracji państwowej (art. 72). W literaturze R. Stawicki (*Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Zarys prawno-historyczny*, Warszawa 2015, OT638, s. 8) wyraża przekonanie, że ustrój samorządu terytorialnego w Konstytucji marcowej oparty był na koncepcji naturalistycznej, co wydaje się nadinterpretacją.

⁷ Por. m.in. W. Dawidowicz, *Czy jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego*, PIP 1982, z. 3-4, s. 105-109.

⁸ Przegląd ówczesnych poglądów, stanowisk i projektów zob. m.in. E. Bojanowski, K. Żukowski, *Zarys koncepcji samorządu terytorialnego w warunkach lat osiemdziesiątych*, GSP 2010, t. XXIV, s. 99-127.

⁹ Mam tu na myśli stopniowe wprowadzanie samorządu terytorialnego, najpierw na szczeblu gmin w roku 1990, a na szczeblu powiatowym i wojewódzkim dopiero w roku 1998.

¹⁰ W niektórych państwach jednak upodmiotowienie społeczności lokalnych jest wcześniejsze od ich organizacji państwowej. W Europie takim fenomenem jest Szwajcaria. Zob. Z. Niewiadomski, *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993, *passim*. Prawa te są też generacyjnie grupowane w zależności od chronionych przez nie wartości. Por. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, *passim*, czy R. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych*, RPEiS 1990, z. 3-4, tłum. J. Zajadło, *passim*.

Poczynione uwagi były wprowadzeniem do zasadniczego pytania – według której z koncepcji wymienionych w tytule zbudowany jest polski samorząd terytorialny?

Na początek zauważyć należy, że reaktywacja samorządu terytorialnego nastąpiła w zupełnie innych geopolitycznych uwarunkowaniach społecznych i politycznych niż jego tworzenie po I wojnie światowej. Poza wieloma zmianami po II wojnie światowej uzmysłowiono sobie wagę praw człowieka oraz potrzebę ich ochrony. Dotyczy to zarówno praw indywidualnych osoby ludzkiej, jak i praw zbiorowości: grup etnicznych, zawodów, narodu, w tym i jego społeczności lokalnych. W tym kontekście do problematyki pojęcia i koncepcji samorządu terytorialnego odniosły się dwa istotne dokumenty: jeden rangi światowej, drugi europejskiej.

Jeśli chodzi o pierwszy z nich, to jest nim Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego z Rio de Janeiro z 1985 r., przyjęta przez 27. Światowy Kongres Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, w której uznano, że „Samorząd lokalny oznacza **prawo** [podkr. E.B.] i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”. Drugi dokument to EKSL, przyjęta w Strasburgu przez stałą Konferencję Gmin i Regionów przy Radzie Europy, gdzie zapisano, iż „Samorząd lokalny oznacza **prawo** [podkr. E.B.] i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Pomijając różnice między tymi postanowieniami, bynajmniej nie tylko językowo-stylistyczne, szczególną uwagę zwraca odwołanie się w obu dokumentach do „**prawa** [...] lokalnych społeczności do... zarządzania i kierowania lokalnymi sprawami”.

Jak wcześniej wskazano, w Polsce samorząd terytorialny został reaktywowany na początku lat 90. XX w. Łatwo zauważyć, że stało się to w czasie, gdy były już znane oba międzynarodowe dokumenty. W Polsce są cztery podstawowe źródła prawa dotyczące odrodzonego samorządu terytorialnego: 1) Konstytucja RP, 2) ustawa o samorządzie gminnym, 3) ustawa o samorządzie powiatowym oraz 4) ustawa o samorządzie województwa. Kwestię legitymacji społeczności lokalnej do udziału w samorządzie najpełniej wyraża Konstytucja RP, przyjmując, iż „**Ogół mieszkańców** jednostki zasadniczego podziału terytorialnego **stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową**” [podkr. E.B.]. Jest to od strony stylistycznej ujęcie bardziej ostrożne niż w przywołanych dokumentach międzynarodowych, ale w istocie zbliżone. Konstytucja gwarantuje tym samym lokalnej społeczności prawo do współdecydowania o organizacji życia publicznego na swoim terenie. Ustawa zasadnicza tego prawa nie tworzy, lecz prawo to notyfikuje i gwarantuje, na państwo nakładając obowiązek jego ochrony.

Ta konstrukcja ujęcia prawa do samorządzenia się z prawniczego punktu widzenia jest konstrukcją nawiązującą do tzw. publicznych praw podmiotowych¹⁰. Jeśliby tę konstrukcję odnieść do podmiotowości mieszkańców samorządu terytorialnego, to należy przyjąć, że mają oni: **po pierwsze** – potwierdzone prawo do bycia sformalizowaną wspólnotą oraz, **po drugie** – gwarantowane prawo do zawiadywania swoimi, ustawowo określonymi sprawami.

Na ogół dyskusje wokół samorządu terytorialnego koncentrują się wokół drugiej z wymienionych kwestii, mniej zwracając uwagę na kwestię pierwszą, tj. aspekt osobowy lokalnej społeczności. A to właśnie ta szczególna cecha stanowi podstawę społeczności samorządowej i to ona sprawia, że społeczność ta, z mocy prawa stanowi swoistą jedność, która, aby realizować zadania, musi być odpowiednio zintegrowana. Wynika z tego dla władzy państwa powinność zapobiegania wszelkim zachowaniom dezintegracyjnym, który by uniemożliwiały bądź utrudniały wspólnotową realizację lokalnych zadań.

Signum temporis współczesnych demokracji w życiu publicznym jest znaczne upartyjnienie procesów polityczno-społecznych. Pojawia się nawet niebezpieczeństwo podporządkowania celów państwa interesom grup tworzących partie polityczne, które na skutek rozwiązań przyjmowanych w procedurach wyborczych, bynajmniej nie muszą ilościowo reprezentować większości społeczeństwa. To samo niebezpieczeństwo dotyczy również społeczności lokalnych na każdym szczeblu samorządu terytorialnego. Z tego względu, w kontekście prawa do bycia względnie jednorodną społecznością, tworzenie, zwłaszcza ma szczeblu podstawowym, komitetów wyborczych przez partie polityczne, może sprzyjać procesom dezintegracyjnym¹¹.

Podmiotowość samorządu terytorialnego w płaszczyźnie korporacyjnej (osobowej) jest zapewniana zarówno w płaszczyźnie ustawodawczej, jak i sądowej. W płaszczyźnie ustawodawczej chodzi głównie o zabezpieczenie zgodności ustawowego prawa samorządowego z Konstytucją i uwarunkowaniami

¹⁰ Konwencja publicznego prawa podmiotowego nie jest jedynym możliwym sposobem opisu podmiotowości samorządu terytorialnego i jego społeczności. Można to również zrobić przez osobne odwołanie się do kompetencji organów samorządu terytorialnego i osobno do osobowości prawnej, jako kategorii prawa cywilnego. Pierwsze opisuje podmiotowość administracyjnoprawną, drugie podmiotowość w płaszczyźnie władania majątkiem i jego obrotem. Dopiero koniunkcja obu tych podmiotowości uwidacznia istotę tej instytucji. Na znaczenie osobowości prawnej wśród cech *sine qua non* samorządu terytorialnego por. E. Bojanowski, *Dekalog samorządu terytorialnego*, [w:] E. Toczyńska (red.) *Podstawy reformy samorządowej*, Gdańsk 1998, s. 51-60.

¹¹ Zob. ustawa z dnia 5 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. Nr 16, poz. 96 oraz ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm., zastąpiona k.wybh.

prawnomiędzynarodowymi, wiążącymi państwo polskie¹², a w jego ramach zapewnienie właściwych procedur wyborczych i praw wyborczych, zarówno czynnych, jak i biernych. W płaszczyźnie ochrony sądowej chodzi głównie o ochronę wspólnoty samorządowej przed nadmierną ingerencją nadzorczą ze strony organów państwa, w taki sposób, aby ingerencja ta nie wykroczała poza dopuszczalne uwarunkowania konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe.

Drugi aspekt podmiotowości lokalnej społeczności to prawo wspólnoty do decydowania o swoich sprawach. Zakres tego prawa wyznacza ustawodawstwo. Kierunek wyznaczania granic powinien być taki, aby zgodnie z Konstytucją RP samorząd był „zdolny do wykonywania zadań publicznych” (art. 15 ust. 2) i mógł wykonywać „istotną część zadań publicznych” (art. 16 ust. 2). Jakie sprawy stanowią ową „istotną część”? O tym przesądza przede wszystkim prawo materialne, wyposażając w odpowiednie instrumenty lokalną społeczność – np. referendum lokalne, jak i normy tworzące kompetencje organów samorządowych. Ta „istotna zdolność” realizacji własnych spraw to z jednej strony odpowiedni zasób kompetencji pozwalających rozstrzygać o podstawowych problemach lokalnych, zaś z drugiej – odpowiadający im zasób środków ekonomicznych i organizacyjnych. Z obserwacji praktyki ostatnich lat wynika, że często te ostatnie zasoby są nieadekwatne do posiadanych zadań i kompetencji, co jest następstwem ograniczania przekazywanych środków na realizację zadań państwa, zwłaszcza z obszaru zadań zleconych¹³.

Jaka więc w świetle poczynionych uwag może być odpowiedź na zawarte w tytule domyślne pytanie o status polskiego samorządu terytorialnego w świetle powołanych tam teorii?

Uwzględniając stan *law in action*, odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna w tym sensie, że nie ma przekonujących argumentów, aby polski samorząd terytorialny *hic et nunc* sytuować wyłącznie w ramach teorii czy to naturalistycznej, czy państwowej. Z jednej strony jest w nim mocny pierwiastek naturalistyczny w postaci praw i podmiotowości lokalnej społeczności (zwłaszcza na szczeblu podstawowym), z drugiej widać też istotny wpływ państwa na funkcjonowanie samorządu, co wyraża się w dość intensywnym nadzorze oraz w polityce wykorzystującej zasoby lokalne samorządu do finansowania zadań państwa. W rezultacie przemawia to za uznaniem, że współczesna koncepcja

¹² O ile Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego została „przyjęta do wiadomości”, o tyle EKSL została formalnie ratyfikowana – Oświadczenie Rządowe z dnia 14 lipca 1994 r., Dz. U. Nr 124, poz. 608.

¹³ Stąd pojawił się w literaturze postulat zaniechania dzielenia zadań na własne i zlecone. W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 189, uznał takie dzielenie kompetencji „nie tylko [za] niepotrzebne, ale wręcz szkodliwe”.

samorządu terytorialnego w Polsce ma charakter mieszany, zawierający pierwiastki obu tych teorii. Jest rzeczą praktyki państwowej utrzymanie koniecznej równowagi pomiędzy tymi czynnikami. Rozumiejąc troskę o zachowanie jedności państwa, jednocześnie należy dbać o adekwatny poziom pierwiastka „naturalistycznego”. Mając to na uwadze, trzeba zgodzić się z wyrażonym w literaturze poglądem, że „O wolność jednostki i prawa wspólnoty trzeba zabiegać wciąż na nowo”¹⁴.

¹⁴ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 14.

Kształtowanie się ustroju samorządu gminnego – uwarunkowania, przebieg, zakres regulacji normatywnej (1989-1997)

I

Upływ 35 lat od momentu, w którym, w ramach wielkiej transformacji ustrojowej pozwalającej naszemu krajowi wrócić do grona państw demokratycznych, opierających swoje gospodarki na regułach rynkowych, dokonała się też zasadnicza „rewolucja” systemu sprawowania władzy w strukturach terytorialnych poprzez wprowadzenie instytucji samorządu terytorialnego, skłania do refleksji i zastanowienia się, jakie względy i przyczyny umożliwiły wtedy tak szybkie i sprawne wprowadzenie w życie tej fundamentalnej reformy ustroju terytorialnego? Czy w 2024 r., kiedy antysamorządowy kurs dotychczasowych władz centralnych – rządu i parlamentu – został zdecydowanie odrzucony przez nową większość parlamentarną i utworzony przez nią rząd, niezbędne stanie się ponowne zaistnienie owych przesłanek, których realizacja pozwoli najpierw przywrócić, a następnie rozwinąć model naszej samorządności?

Kwestiom zawartym w pierwszym pytaniu poświęcono już sporo uwagi w wypowiedziach tak o charakterze bardziej publicystyczno-literackim, jak i naukowym, dlatego w ujęciu tu przedstawianym uwaga skoncentrowana zostanie na pewnych tylko aspektach owych uwarunkowań skutkujących zrealizowaniem tak udanego projektu ustrojowego i na tych momentach, w których podjęte zostały węzłowe decyzje ustawodawcze zwieńczone przyjęciem odpowiednich przepisów w Konstytucji RP w 1997 r. Przecież powszechnie, zarówno w głosach wypowiedzianych publicznie, w tym opracowaniach naukowych, jak i w rozmowach prywatnych, prezentowana jest opinia, że reforma tego segmentu ustroju państwa udała się najlepiej i stanowi jego niepodważalny fundament.

* Prof. dr hab. Mirosław Stec, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0002-3537-9204](https://orcid.org/0000-0002-3537-9204).

II

1. W dotychczasowych analizach zamieszczanych w książkach i periodykach naukowych, a także w publikacjach o charakterze dokumentacyjno-wspomnieniowym można wyróżnić kilka kategorii przesłanek, które mieszcząc się w różnych sferach oddziaływania, w sumie stworzyły odpowiednie warunki dla wprowadzenia tego zasadniczego przekształcenia sposobu (modelu) sprawowania władzy w wymiarze lokalnym¹.

2. Pierwsza warstwa, której natura najmniej jest związana z płaszczyzną jurydyczną, ma charakter psychologiczny. Po pierwsze – wielkie były w 1989 r. oczekiwania na zmiany we wszystkich sferach życia społecznego i gospodarczego, a tym samym społeczeństwo było otwarte na daleko idące przekształcenia, także o charakterze ustrojowym, i gotowe było zaakceptować nowe rozwiązania. Zwłaszcza gdy chodziło o propozycje, które miały na celu stworzenie odpowiednich warunków natury organizacyjno-funkcjonalnej, wymagających nowego „oprządkowania” prawnego, sprzyjających podniesieniu jakości życia codziennego w miejscach zamieszkania. Postulat wprowadzenia zasad „samorządzenia” się w gminie z równoczesnym zerwaniem więzów podległości wobec struktur władzy usytuowanych wyżej, czyli w województwie, w pełni był akceptowany przez społeczności lokalne. Nie istniał zatem problem przekonywania mieszkańców do potrzeby zmiany dotychczasowego systemu władz lokalnych i zerwania z dotąd funkcjonującymi instytucjami ustrojowymi w postaci gminnych rad narodowych i naczelników gmin, konieczne były natomiast informacja w zakresie przeprowadzanej reformy i edukacja pozwalająca mieszkańcom aktywnie włączyć się w proces zarządzania wszystkimi sprawami lokalnymi.

3. Kolejną sprzyjającą reformie okolicznością w tej sferze była całkowita rezygnacja z zachowania i przeniesienia do nowej formuły ustrojowej jakichkolwiek elementów dotychczasowego modelu sprawowania władzy lokalnej widoczna wyraźnie zarówno wśród przedstawicieli ustępujących, ale wciąż jeszcze formalnie działających, struktur systemu rad narodowych, jak i parlamentarzystów reprezentujących w tzw. sejmie kontraktowym partię poprzednio sprawującą niepodzielną władzę, czyli PZPR. Zwłaszcza „oddanie pola” przez tę drugą kategorię osób od jesieni 1989 r. może zastanawiać, bowiem to właśnie przedstawiciele tej siły politycznej doprowadzili podczas obrad „okrągłego stołu” w ra-

¹ Zob. zwłaszcza J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009; J. Stępień, *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, RPEiS 2015, z. 3, s. 47 i n.

mach tzw. podstolika obywatelskiego (oficjalnie nazwanego podzespołem ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego), w ramach którego omawiano kwestie reform ustroju terytorialnego i proponowaną przez stronę społeczną koncepcję samorządu terytorialnego, do całkowitego zablokowania możliwości wynegocjowania rozwiązania akceptującego tę instytucję i tym samym nieuzgodnienia jakiegokolwiek wspólnego stanowiska². Było to tym bardziej zaskakujące, że we wszystkich pozostałych zespołach udało się doprowadzić do kompromisu, skutkującego rozpisaniem wyborów na dzień 4 czerwca 1989 r. A właśnie w tym jednym zespole strona rządowa wciąż stała na stanowisku, że wystarczającym sposobem na reformę władz terytorialnych będzie przeprowadzenie nowych, nawet swobodnych, wyborów do rad narodowych. Nie chciała natomiast nawet słyszeć o konieczności przeprowadzenia przekształceń instytucjonalnych prowadzących do wprowadzenia prawdziwego samorządu terytorialnego. Użycie tego przymiotnika jest w pełni na miejscu, bowiem obowiązująca w 1989 r., a uchwalona w 1983 r., ustawa nosiła właśnie tytuł „o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym”, co było oczywiście swoistym jureidycznym szalbierstwem³. Przecież oba te pojęcia pozostają względem siebie w stosunku zaprzeczenia. Żadna rada narodowa nie spełnia cech właściwych dla rady w systemie samorządu terytorialnego. I odwrotnie. Także zaraz po wyborach i ukonstytuowaniu się Sejmu nastawienie tej grupy parlamentarzystów nie uległo zmianie i dopiero utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego zmieniło diametralnie ich stanowisko. Od tego momentu prace nad nowelizacją Konstytucji (z 1952 r.) i ustawami samorządowymi ruszyły bardzo dynamicznie w obu izbach polskiego parlamentu, przy braku istotnego sprzeciwu ze strony „lewej strony parlamentu”, co zaowocowało przyjęciem nowelizacji Konstytucji i ustawy o samorządzie terytorialnym 8 marca 1990 r. oraz kolejnych ustaw w miesiącach następnych. Przy czym całość tych przepisów w pełni odpowiadała koncepcjom i założeniom prezentowanym przez stronę społeczną podczas obrad „okrągłego stołu”; co więcej – w wielu kwestiach regulacje te były dalej idące niż „okrągłostołowe” propozycje.

4. Druga kategoria przesłanek ma charakter podmiotowy i zawiera się w sferze osobowej, co oznacza w istocie, że – po pierwsze – od kilkunastu lat związana była z tym projektem ustrojowym grupa osób, zdeterminowana i dobrze profesjonalnie przygotowana do przeprowadzenia zaplanowanych reform. Byli to przede wszystkim naukowcy, w tym zwłaszcza prawnicy i specjaliści z zakresu gospodarki przestrzennej, którzy jeszcze w latach 70. XX w., a później

² Zob. J. Reguński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 120 i n.; J. Reguński, *op. cit.*, s. 54 i n.; J. Stępień, *op. cit.*, s. 48 i n.

³ U.s.r.n.

w trakcie okresu Solidarności oraz podczas stanu wojennego dyskutowali i przygotowywali odpowiednie projekty zmian ustrojowych w ujęciu terytorialnym⁴. Symbolicznymi postaciami tego okresu stali się Michał Kulesza, Jerzy Regulski czy Stefan Bratkowski. Ta grupa stanęła też na czele specjalistów – samorządowców w trakcie rozmów „okrągłostołowych”, a także po wyborach 4 czerwca zasiłała parlament jako jego członkowie (J. Regulski, J. Stępień, W. Pańko) albo pozostała jako zespół ekspertów gotowych do wykorzystania swej wiedzy i umiejętności przez tę władzę, która zdecyduje się przeprowadzić reformę samorządową. Tak też się stało z chwilą uformowania rządu T. Mazowieckiego, kiedy to utworzony został urząd Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządowej, a powołanym do jego pełnienia – J. Regulski⁵. Stworzył on szerokie zaplecze organizacyjne i eksperckie. Takie centrum reform samorządowych powstało także w parlamencie – w Senacie, w Komisji Samorządu Terytorialnego pod przewodnictwem J. Stępnia, i w Sejmie, w Komisji Samorządu Terytorialnego, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, której przewodniczył W. Pańko.

5. Po drugie – już w chwili rozpoczęcia rzeczywistych prac nad reformą samorządową w parlamencie i rządzie wokół wspomnianych liderów gromadziła się coraz większa liczba osób, zwłaszcza młodszego pokolenia, zaangażowanych i dobrze rozumiejących potrzebę tej przemiany. Stanowili oni trzon kadrowy zespołu utworzonego w Urzędzie Rady Ministrów (Biuro ds. Samorządu Terytorialnego) wspierającego pełnomocnika Rządu w jego działaniach. To zaplecze osobowe zostało też w sposób znaczący powiększone w marcu 1990 r. z chwilą powołania we wszystkich ówczesnych 49 województwach delegatów Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego⁶. Byli to w większości prawnicy wykonujący do tej pory zawody prawnicze – adwokaci, sędziowie, radcowie prawni – oraz naukowcy reprezentujący różne nauki: prawo, ekonomię, zarządzanie, gospodarkę przestrzenną. Dla nich wszystkich wejście do administracji publicznej stanowiło rozpoczęcie zupełnie nowego etapu życiowego i zdobywanie nowych doświadczeń. Wszyscy jednak oni bardzo szybko zrozumieli, jak istotną kwestią jest zbudowanie mocnego lokalnego samorządu.

6. Po trzecie – równie ważne jak skompletowanie zespołu kilkudziesięciu ludzi w parlamencie, rządzie i województwach przygotowanych i gotowych do przy-

⁴ Szeroki opis tego okresu zawarty jest w monografiach: J. Regulski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 17 i n.; J. Regulski, *op. cit.*, s. 17 i n.

⁵ Zob. M. Stec, *Pozycja ustrojowa Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego i jego delegatów (1989-1992)*, ST 2015, nr 3, s. 23 i n.

⁶ Szerzej na ich temat zob. M. Stec, *Pozycja ustrojowa...*, s. 31 i n. oraz M. Stec, *Tworzenie samorządu gminnego w 1990 r. z perspektywy Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim*, ST 2020, nr 4, s. 72 i n.

gotowania, uchwalenia i wdrażania reformy, była gotowość udziału w niej ogromnej większości urzędników dotychczasowych urzędów gminnych i administracji wojewódzkiej w szczególności urzędów wojewódzkich, w których jedynie kierownicze funkcje objęły osoby pozostające dotąd poza administracją publiczną, ale w pełni identyfikujące się z kierunkiem przemian ustrojowych. Przecież przeprowadzenie reformy to była ogromna operacja logistyczna wymagająca zaangażowania setek tysięcy ludzi umiejących dokonywać czynności przede wszystkim natury prawnej, finansowej i organizatorskiej we wszystkich sferach objętych przekształceniami wynikającymi z wprowadzania systemu opartego na samorządzie terytorialnym.

7. Ostatnia kategoria przesłanek, którą należy wyraźnie wyodrębnić, sprowadza się do stwierdzenia, że powodzenie reformy było możliwe też dlatego, że koncepcja teoretyczna i kształt konkretnego wariantu ustroju gminnego w swych fundamentalnych założeniach, ale także i w wielu rozwiązaniach szczegółowych, był przemyślany i przedyskutowany wielokrotnie na spotkaniach odbytych w ciągu poprzednich lat w środowiskach opozycyjnych (o czym mowa była wyżej). Ta daleko posunięta precyzja w kreśleniu postulowanych zmian ustrojowych widoczna była już w trakcie rozmów „okrągłostołowych”, a następnie pozwoliła w trybie rzeczywiście ekspresowym przygotować i poddać rzetelnej dyskusji parlamentarnej konkretne projekty ustaw. Dotyczyła ona zarówno zakresu przedmiotowego koniecznych zmian, treści samych rozwiązań prawa ustrojowego, materialnego i procesowego, jak i swoistego rozmiaru reform, co oznaczało m.in. przyjęcie założenia, konsekwentnie zrealizowanego, o etapowaniu przeprowadzania reformy, czyli do uznania, że na początku poddana zostanie przekształceniu ustrojowemu jedynie gmina, choć powszechne było przekonanie, a wręcz zgoda, że samorząd terytorialny powinien zostać wprowadzony również na wyższych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego naszego kraju. Jednak ze względu na wręcz gigantyczny wymiar takiej całościowej reformy, wobec równoczesnego wprowadzania fundamentalnej reformy ekonomicznej („plan Balcerowicza”), a także w sytuacji, gdy obowiązujący zasadniczy podział terytorialny (dwustopniowy – gmina i województwo) państwa rodził zasadnicze kontrowersje, rozsądek i kierowanie się racjonalnymi przesłankami nakazywały ograniczenie zmian do pułapu gminnego.

III

1. Przystępując do przedstawienia zasadniczych etapów i cezur je dzielących, należy stwierdzić, że intensywność działań legislacyjnych w omawianym okresie nie była taka sama, dlatego można pokusić się o wyodrębnienie

kilku faz kształtowania ustroju gminnego. Najważniejsza była rzecz jasna faza pierwsza, która, z racji największej doniosłości ustrojowej doczekała się znacznej liczby omówień i analiz naukowych. W tym zatem miejscu wystarczy syntetyczne wskazanie najbardziej istotnych, także z punktu widzenia wpływu na rozwiązania ustrojowe przyjmowane później, i charakterystycznych znamion tego okresu i efektów podejmowanych wówczas działań.

2. Pierwszym z tych znamion jest spójność podejmowanych kroków przez wszystkie uczestniczące w tym procesie podmioty. Jak wspomniano, bardzo szybko, bo już wczesną jesienią 1989 r., rozdzielone zostały „role” poszczególnych segmentów władzy publicznej. Na mocy swoistego, niepisanego kontraktu pomiędzy dwoma izbami parlamentu to Senat stał się podmiotem inicjującym i prowadzącym reformę samorządową, co w kontekście jego składu nie budzi zdziwienia (obsadzony w prawie 100% przez przedstawicieli opozycji demokratycznej z okresu PRL). To jego komisje przygotowywały projekty ustaw ustrojowych, w tym także nową ordynację wyborczą do rad gmin, a na posiedzeniu plenarnym uruchamiano proces legislacyjny poprzez wykorzystanie inicjatywy ustawodawczej. Rząd natomiast skoncentrował swoją aktywność na przygotowaniu projektów ustaw – po pierwsze – wdrażających reformę, po drugie – dzielących zadania i kompetencje pomiędzy gminę i organy administracji rządowej, po trzecie – wprowadzających nowy system finansów komunalnych gwarantujących odpowiedni do przekazywanych zadań poziom dochodów samorządu terytorialnego⁷. Równocześnie podejmowane były przez rząd działania natury organizacyjno-logistycznej, bez których niemożliwe byłoby szybkie przeprowadzenie wyborów i rozpoczęcie aktywności przez nowo wybrane rady i zarządy gmin z wójtami i burmistrzami na czele.

3. Skoncentrowanie w ręku Senatu prac projektowych nad kształtem normatywnym reformy samorządowej przejawiało się też w klarownym zaproponowaniu sekwencji uchwalanych aktów prawnych i podziału materii pomiędzy nimi. Przyjmując za aksjomat fakt ciągłości systemu prawnego obowiązującego w państwie, mimo kategorycznego odrzucenia dotychczasowego modelu ustrojowego, pierwszym krokiem początkującym reformę terytorialną musiała być zmiana Konstytucji, eliminująca system rad narodowych i wprowadzająca instytucję samorządu terytorialnego⁸. Dopiero w momencie, kiedy w art. 43 znalazły się przepisy, w myśl których „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”, a „gmina za-

⁷ Szerzej zob. J. Stępień, *op. cit.*, s. 50 i n.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 16, poz. 94.

spokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej”, możliwe było uchwalenie właściwych ustaw kreujących nowy ustrój terytorialny. Stało się to tego samego dnia, czyli 8 marca 1990 r., w którym przyjęto ustawę o samorządzie terytorialnym (której obecny tytuł brzmi o samorządzie gminnym, co nastąpić musiało w chwili wprowadzenia pozostałych dwóch kategorii samorządu, czyli w 1997 r.)⁹, a także ordynacji wyborczej do rad gmin¹⁰, na mocy której nastąpiło skrócenie kadencji rad narodowych wybranych w 1988 r. (art. 121 ust. 1), a Prezes Rady Ministrów mógł ogłosić pierwsze wybory do rad gmin na dzień 27 maja 1990 r. Dopełnieniem tego pierwszego „rzutu” ustaw ustrojowych przygotowanych w Senacie było uchwalenie ustawy o pracownikach samorządowych¹¹, kreującej odrębną pragmatykę urzędniczą dla powstającej nowej kategorii pracowniczej, bowiem konsekwencją założenia o odrębności ustrojowej samorządu terytorialnego jest przyjęcie, że pracownicy administracji obsługującej go nie mogą należeć do tej samej grupy urzędników, która wykonuje zadania administracji rządowej i podlega ustawie o pracownikach urzędów państwowych¹².

4. Z kolei prace Rządu T. Mazowieckiego i jego Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządowej wymagające uzyskania pełnego, rzeczywistego obrazu dotychczasowego sposobu wykonywania zadań i kompetencji przez rady narodowe oraz ich finansowania wymagały dłuższego czasu, zwłaszcza że „opór materii”, także tej ludzkiej, w centralnych urzędach administracji państwowej był niemały i jego przewyciężanie wiązało istotną część aktywności i czasu Pełnomocnika oraz jego zespołu¹³. Pierwszym aktem prawnym przesłanym przez Rząd do Sejmu i uchwalonym tego samego dnia co ustawa o pracownikach samorządowych była ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Co warte zaakcentowania, nie była ona „produktem” zespołu J. Regulskiego, lecz nadal funkcjonującego w URM Biura ds. Urzędów Administracji Państwowej nadzorowanego przez J. Kołodziejskiego, które zajmowało się dotąd całą administracją terytorialną, a od chwili powołania Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego i jego Biura – jedynie administracją rządową¹⁴. Ustawa ta stanowiła przejaw kompromisu reformatorów – J. Regulskiego i jego Biura (wielokrotnie później przez niego wspomnianego jako jeden z narzuconych

⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 95. O jej znaczeniu zob. też H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 78 i n.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. Nr 16, poz. 96.

¹¹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 21, poz. 124.

¹² Ustawa z dnia 16 września 1982 r., t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1511.

¹³ Zob. wspomnienia J. Regulskiego, *op. cit.*, s. 54 i n.

¹⁴ Sytuację tę opisuje szerzej J. Regulski, *op. cit.*, s. 81 i n.; zob. też J. Stępień, *op. cit.*, s. 53.

warunków wdrożenia reformy samorządowej¹⁵) z przedstawicielami „lobby antysamorządowego”, uważającymi, że nie wszystkie dotychczasowe zadania i kompetencje gminnych rad narodowych mogą zostać przekazane samorządowym gminom. Muszą one nadal pozostać w ręku administracji podległej premierowi. Wobec podzielanej przez wszystkich nieracjonalności przeniesienia ich w gestię wojewody (nastąpiłaby daleko idąca koncentracja działań administracji) postanowiono w tej ustawie utworzyć urzędy rejonowe administracji rządowej (niejako przy okazji wprowadzony został do języka normatywnego ten termin jako odpowiadający nowemu podziałowi administracji na samorządową i rządową razem określanej mianem publicznej), których liczba i siedziby nawiązywały wyraźnie do układu powiatowego sprzed reformy terytorialnej z 1975 r. Zresztą sam J. Regulski przyznawał, że jedynym być może pozytywem tej decyzji ustawodawczej będzie stworzenie struktury, która w przyszłości ułatwi powołanie do życia samorządu powiatowego, bowiem stanie się załącznikiem przyszłego urzędu powiatowego¹⁶. Były to słowa prorocze, bowiem tak się stało w 1998 r., kiedy to wszystkie urzędy rejonowe z mocy prawa przekształciły się w starostwa powiatowe, a pracownicy z urzędników państwowych stali się pracownikami samorządowymi.

5. Pierwszą w pełni przygotowaną przez Zespół J. Regulskiego ustawą była przyjęta przez Sejm 10 maja 1990 r. ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁷. To w niej oprócz kwestii typowych dla ustaw wdrożeniowych takich jak: określenie szczegółów utraty mocy obowiązującej poprzednio obowiązujących przepisów, sformułowanie przepisów przejściowych i końcowych, znalazło się uregulowanie zagadnienia fundamentalnego dla wprowadzenia prawdziwego samorządu terytorialnego tj. wyposażenia go w mienie będące jego własnością. Ustawa ta wprowadziła nową kategorię mienia – „mienie komunalne” i określiła dwa zasadnicze, o charakterze administracyjnoprawnym, tryby jego uzyskania przez każdą z powstałych gmin samorządowych¹⁸. Pierwszy z nich polegał na przejściu z zasobu mienia Skarbu Państwa wskazanych w tej ustawie składników z mocy prawa w dniu wejścia w życie ustawy wdrożeniowej, co oznaczało, że z tą chwilą staje się ono mieniem właściwych gmin (art. 5 ust. 1-3),

¹⁵ Tak J. Regulski, *op. cit.*, s. 81 i n.

¹⁶ *Ibidem*, s. 82.

¹⁷ Dz. U. Nr 32, poz. 191.

¹⁸ Zob. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, ST 1991, nr 1, s. 3 i n.; M. Stec, *Wokół pojęcia „mienie komunalne”*, [w:] J. Bieluk et al., (red.). *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012, s. 850 i n.; G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 27 i n. oraz cytowana tam literatura.

a potwierdzeniem tego była decyzja wojewody o charakterze deklaratoryjnym. Druga natomiast „ścieżka” wymagała przez gminę złożenia wniosku do wojewody o przekazanie określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego) innego niż wymienionego w poprzednich ustępach, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań (art. 5 ust. 4). Wówczas decyzja wojewody ma charakter konstytutywny. W obu przypadkach jego decyzje tzw. komunalizacyjne stanowiły podstawę do odpowiednich wpisów do ksiąg wieczystych.

6. Tylko tydzień później, tj. 17 maja 1990 r., a zatem na 10 dni przed pierwszymi wyborami do rad gminnych, zostaje przegłosowana w Sejmie kolejna ustawa, bez której samorząd nie mógłby rozpocząć swej działalności. Określa ona zadania i kompetencje, których realizacja stanowi obowiązek nowopowstałych samorządów gminnych¹⁹. To wokół niej trwała w uzgodnieniach międzyresortowych do ostatniego momentu, czyli przyjęcia projektu przez Radę Ministrów, dyskusja przede wszystkim co do zakresu przekazywanych gminom zadań, co najwyraźniej stało się widoczne w odniesieniu do szkół podstawowych, dotąd prowadzonych przez gminne rady narodowe. W wyniku nacisku lobby oświatowego przejmowanie szkół przez gminy zostało odroczone na dwa lata²⁰. Generalnie jednak zdecydowana większość zadań i kompetencji gminnych rad narodowych została przekazana gminom samorządowym jako ich zadania własne, co w szczególności odnosiło się do sfery użyteczności publicznej czy, szerzej, gospodarki komunalnej. Równocześnie jednak uznano, że części z nich gminy nie mogą wykonywać w imieniu własnym i dlatego stworzona została kategoria zadań zleconych, czyli takich, które są wykonywane w imieniu Państwa, co najszerszej zostało wykorzystane w sferze „obsługiwanej” przez Urząd Stanu Cywilnego i wydziały (referaty) ewidencji ludności.

7. W ciągu zatem trzech miesięcy (marzec-maj 1990 r.) stworzone zostały ustawowe fundamenty samorządu gminnego, które jednak nie objęły jednego obszaru o kapitalnym wręcz znaczeniu, bez uregulowania którego trudno mówić o funkcjonowaniu ustroju zdecentralizowanego opartego na samorządzie terytorialnym. To sfera systemu finansowego gmin, a w szczególności, systemu źródeł ich dochodów. W tym zakresie przez cały 1990 r. trwały prace przygotowawcze, wymagające intensywnego udziału przedstawicieli ministra finansów jako jedyne go organu orientującego się w sytuacji finansowej tak budżetu centralnego, jak i gmin. Przedłużające się przez wiele miesięcy dyskusje spowodowane były nie tylko potrzebą w miarę precyzyjnego zdiagnozowania stanu fi-

¹⁹ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych między organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198.

²⁰ Zob. J. Regulski, *op. cit.*, s. 82.

nansów publicznych, a w ich ramach finansów samorządowych (przecież w tym czasie dokonywano fundamentalnych zmian w ustroju gospodarczym państwa przy panującej bardzo wysokiej inflacji) i właściwego oszacowania wielkości przepływów finansowych zasilających budżety gmin, lecz również brakiem spójnej koncepcji co do modelu systemu finansowego gmin. O ile bowiem z dyskusji toczonych przed przełomem 1989 r. wyłaniał się dość konkretny i uzgodniony obraz przyszłego ustroju samorządu w sferze jego statusu w państwie, organizacji, zadań, kompetencji, co pozwoliło tak szybko przygotować projekty aktów prawnych, o tyle kwestie związane z kształtem systemu finansowego, a zwłaszcza jego strony dochodowej, nie były przedmiotem szerszego omówienia i brakowało w tym zakresie uzgodnionego wśród reformatorów stanowiska²¹. Dlatego dopiero pod koniec 1990 r. przygotowany został projekt odpowiedniej ustawy, którą parlament przyjął w grudniu 1990 r.²² Niestety, nie odbyła się nad nią szersza dyskusja i jako projekt ministra finansów budził po stronie samorządowej istotne zastrzeżenia²³. Jak wynika z jej tytułu, nie była to ustawa, która w sposób systemowy miała ukształtować źródła dochodów gmin, lecz, wobec niemożności wypracowania takiego systemu, stworzyła rozwiązania tymczasowe, które miały obowiązywać najpierw przez dwa lata, a następnie przedłużono ich obowiązywanie na trzeci rok. W ciągu tego okresu zdołano przygotować projekt ustawy, niemającej charakteru epizodycznego, który został uchwalony w grudniu 1993 r.²⁴ Jednak pięć lat stosowania tej ustawy wykazało jej bardzo istotne braki, a w istocie nieadekwatność do potrzeb i oczekiwań samorządu gminnego, co – w kontekście wprowadzania drugiego etapu reformy samorządowej związanej z utworzeniem samorządów powiatowego i województwa – spowodowało konieczność opracowania nowego aktu prawnego, który został przyjęty w listopadzie 1998 r.²⁵ I, podobnie, jak to miało miejsce w 1990 r., ustawa ta miała charakter epizodyczny, przy czym pierwotnie została ona uchwalona na dwa lata (1999 i 2000), jednak ze względu na wciąż trwające dyskusje nad modelem w miarę docelowym trzykrotnie przedłużano jej obowiązywanie na kolejne lata. Dopiero w listopadzie 2003 r. została przegłosowana przez parlament ustawa, która nadal obowiązuje (u.d.j.s.t.), choć oczywiście była ona wielokrotnie nowelizowana.

²¹ *Ibidem*, s. 264 i n.

²² Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 89, poz. 518.

²³ Zob. J. Regulski, *op. cit.*, s. 265.

²⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164.

²⁵ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, Dz. U. Nr 150, poz. 293. Szerzej na ten temat zob. J. Regulski, *op. cit.*, s. 266 i n.

8. W środowisku reformatorów panowało również przekonanie, że w oddzielnej ustawie powinno się uregulować zagadnienie jednej z najważniejszych kategorii dochodów gminnych, tj. podatków. Było to wynikiem jednoznacznego stanowiska, że taka kategoria podatków (dotąd nieistniejąca) powinna stać się jednym z fundamentów ustroju samorządowego. Dlatego też niewiele dni później, już w styczniu 1991 r. została uchwalona ustawa o podatkach i opłatach lokalnych²⁶, kreująca m.in. tak znaczące źródło dochodów gminnych jak podatek od nieruchomości. Warto nadmienić, że jest to, obok samej u.s.g., jedyna ustawa uchwalona w ciągu pierwszego roku obowiązywania nowego ustroju samorządowego, która obowiązuje do chwili obecnej, choć oczywiście była w tych ponad 30 latach wielokrotnie nowelizowana.

9. Należy jednak powiedzieć, że od samego początku transformacji ustrojowej nie budziła natomiast wątpliwości kwestia przynależności podsektora finansów komunalnych do sektora finansów publicznych, co oznaczało, że w zakresie tzw. gospodarki budżetowej reguły jej dotyczące są wspólne dla całego systemu i uregulowane w jednym akcie prawnym. O ile w 1990 r. podstawą jej prowadzenia była ustawa – Prawo budżetowe z 1984 r., o tyle w następnym roku stosowano już nowe Prawo budżetowe²⁷, w którym wyraźnie zaznaczono wspólne regulacje dla całego systemu finansów publicznych przy równoczesnym zaakcentowaniu pewnych odrębności podsektora finansów gminnych, co uwidoczniło się m.in. w poświęceniu jednego z rozdziałów wyłącznie problematyce samorządu gminnego (R. 4 *Opracowywanie i uchwalanie budżetu gminy*).

Takie samo podejście zaprezentowano w akcie ustawodawczym zastępującym Prawo budżetowe przyjętym przez parlament w 1998 r.²⁸, w którym także przewidziano pewne odrębności właściwe dla sektora finansów komunalnych (zwłaszcza w dziale IV *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*) oraz w kolejnych ustawach o finansach publicznych: z 2005 r.²⁹ i z 2009 r. obowiązującej do chwili obecnej (dział V *Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*)³⁰.

²⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

²⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, t.j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, która mimo uchwalenia 5 stycznia obowiązywała (na mocy art. 78) od początku 1991 r.

²⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148.

²⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104.

³⁰ U.f.p. Szerzej zob. W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 699 i n. oraz cytowana tam literatura.

10. W tych kilku pierwszych miesiącach pracy w 1990 r. nad ustawami samorządowymi nie wszystkie istotne dla ustroju samorządowego i jego samodzielności oraz niezależności instytucje zostały normatywnie ukształtowane. Jednak warta podkreślenia jest konstatacja, że świadomość konieczności ich przyszłego wprowadzenia była wśród projektodawców tak jednoznaczna, że do ustawy o samorządzie terytorialnym zostały one już wprowadzone, a raczej zapowiedziane, mimo braku pełnej koncepcji ich ustrojowej pozycji. Uznano bowiem, że przesądzenie ich istnienia będzie obligować rząd do przygotowania odpowiednich projektów, a równocześnie nie będzie możliwości rezygnacji z ich wprowadzenia. Chodzi tu w szczególności o dwie zupełnie nowe, do tej pory nieznane polskiemu prawu, ale również niewystępujące w innych demokratycznych państwach opartych na zasadzie decentralizacji, instytucje, tj. kolegia odwoławcze i RIO. Pierwsza z nich umocowana została w art. 81, przy czym ze względu na zadania tego kolegium (rozpatrywanie odwołań od decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu zadań własnych samorządu gminnego podejmowanych przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta) i jego usytuowanie (przy sejmiku wojewódzkim) musiało ono rozpocząć swoją działalność natychmiast po konstituowaniu się sejmiku, mimo że regulacja prawna sprowadzała się do trzech przepisów tego artykułu. Jednak bardzo szybko rozpoczęły one orzekanie i sytuacja taka trwała przez kilka lat aż do wypracowania pełnej koncepcji tego organu odwoławczego, co nastąpiło w 1994 r., kiedy to uchwalono ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych³¹. To w niej przesądzono, że jest to organ państwowy o szerokim zakresie samodzielności³².

11. Druga instytucja została tylko zapowiedziana w art. 62 tej ustawy, w którego ust. 1 stwierdza się lakonicznie, że „Kontrolę gospodarki finansowej gmin i związków sprawują regionalne izby obrachunkowe”, natomiast w następnym artykule odsyła się w tej materii do odrębnej ustawy. Takowa została przygotowana jako projekt senacki i uchwalona w 1992 r.³³ i weszła w życie z dniem 1 stycznia 1993 r. Do tego momentu funkcje kontrolno-nadzorcze w sferze finansów komunalnych sprawował organ nadzoru ogólnego nad gmi-

³¹ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570.

³² Instytucja ta doczekała się już wielu opracowań doktrynalnych, zob. w szczególności D. Kijowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, ST 2015, nr 3, s. 43 i n.; M. Stec, *Specyfika ustrojowa organów nadzoru i kontroli instancyjnej nad samorządem terytorialnym (regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze)*, [w:] P. Kardas et al. (red.), *Państwo prawa i prawo karne: Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012, s. 885 i n. oraz przytoczona tam literatura.

³³ U.r.i.o.

nami – wojewoda. Także i tym przypadku izby ukształtowane zostały jako niezależne państwowe organy nadzoru i kontroli, na których spoczywają także zadania o charakterze szkoleniowym³⁴.

12. Kolejne lata nie przynoszą już tak spektakularnych i zasadniczych reform samorządu terytorialnego, co nie znaczy, by nie uchwalono wycinkowych zmian, zwłaszcza gdy chodzi o poszczególne sfery życia społecznego. Trudno tu o szerszą ich analizę, jednak warto zaznaczyć istotne znaczenie, jakie dla samorządu gminnego (a później także powiatowego i samorządu województwa) okazała się mieć, obowiązująca aktualnie, u.g.k. uchwalona w grudniu 1996 r. Stworzyła ona ramy prawne dla poszczególnych kategorii samorządu do prowadzenia działalności gospodarczej, stwierdzając w najważniejszych artykułach tej ustawy³⁵:

- po pierwsze: formy organizacyjnoprawne, w jakich może być prowadzona gospodarka komunalna, wyraźnie przesądzając, które z nich są przypisane do określonych postaci tej działalności; w szczególności dotyczy to prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej;
- po drugie: wysokość cen i opłat albo o sposób ich ustalania za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na moment jej uchwalenia (1996 r.) uległa ona zasadniczej zmianie po wprowadzeniu reformy terytorialnej z 1998 r., co spowodowało, że jej konstrukcja jest niejednolita i dokonanie właściwej wykładni przepisów dotyczących zakresu dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych stopni wymaga równoczesnego czytania i interpretowania ustaw ustrojowych dotyczących tychże stopni samorządu terytorialnego. Niewątpliwie jest to dziś jedna z tych ustaw, które należałoby gruntownie przeanalizować i wprowadzić dość istotne zmiany nie tylko w samej konstrukcji tego aktu prawnego, ale i merytorycznych rozwiązań tam się znajdujących.

³⁴ RIO były przedmiotem analizy w wielu publikacjach doktrynalnych, zob. zwłaszcza M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.

³⁵ Szerszą analizę przepisów tej ustawy zob. zwłaszcza C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008; G. Cern, *op. cit.*

IV

Podsumowaniem dokonań pierwszych siedmiu lat reformy terytorialnej w sferze ustrojowej, a zarazem wytyczaniem kierunku dalszych zmian w tym zakresie stała się Konstytucja RP uchwalona 2 kwietnia 1997 r., która tej problematyce poświęciła znaczącą część swego tekstu i to zarówno w preambule, jak i w pierwszym rozdziale oraz w specjalnie tej instytucji poświęconym rozdziale VII.

W preambule wyraźnie wyartykułowana została zasada pomocniczości jako podstawa ustroju państwa, natomiast w art. 15 ust. 1 jednoznacznie ustrojodawca stwierdził, że „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, zaś w następnym, że „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (ust. 1), a w ust. 2, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Trudno sobie wyobrazić precyzyjniej i bardziej jednoznacznie sformułowane przepisy. Te zasadnicze unormowania zawarte w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym *Rzeczpospolita*, czyli składające się na fundament ustrojowy naszego państwa, zostały rozwinięte w przepisach rozdziału VII *Samorząd terytorialny*. Warto skonstatować jego konstytucyjne, nieprzypadkowe usytuowanie – po rozdziale o rządzie i administracji rządowej (rozdział VI), a przed sądami i trybunałami (rozdział VIII). Świadczy to o uznaniu, że samorząd terytorialny należy do władzy wykonawczej, a nie stanowi jakiejś odrębnej, nienależącej do żadnej z trzech kategorii, władzy. Dokonując tylko ogólnego scharakteryzowania zawartych w tym rozdziale przepisów, można stwierdzić, że w zasadzie w całości zostały do nich recypowane rozwiązania odnoszące się do statusu, charakteru, struktury samorządu gminnego, które zawarte zostały w ustawie o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. Można zatem powiedzieć w konkluzji, że trafność ujęcia tej postaci samorządu w tym akcie prawnym, jakże szybko uchwalonym, wytrzymała próbę 7-letniego stosowania (czyli do chwili uchwalenia Konstytucji), co więcej, z perspektywy ponad 25 lat jej obowiązywania można ją ocenić jako akt prawny, który stanowi swoisty kamień węgielny całego ustroju terytorialnego Polski, bardzo dobrze wciąż służący tak całemu naszemu państwu, jak i każdej społeczności lokalnej tworzącej samorząd gminny.

V

We wprowadzeniu do tego artykułu zadane zostało także drugie pytanie odnoszące się jednoznacznie do obecnej sytuacji, czyli zasadniczej zmiany kierunku polityki naszego państwa dokonanej w wyniku wyborów z 15 października 2023 r., mającej także fundamentalne znaczenie dla kształtu polskiego ustroju terytorialnego i roli, jaką w nim odgrywa samorząd terytorialny. Wobec zdecydowanej niechęci, a wręcz antydecentralizacyjnego nastawienia organów władzy ustawodawczej i wykonawczej do samorządu terytorialnego przez ostatnich osiem lat, nasuwa się pytanie: jaki jest wymiar uszczerbku poniesionego w tym czasie przez samorząd i, w konsekwencji, jakie działania należy podjąć, by go zneutralizować? Odpowiedź wbrew pozorom nie jest zbyt trudna, bowiem samorząd terytorialny na każdym z jego stopni okazał się instytucją tak mocno ugruntowaną ustrojowo, kompetencyjnie, organizacyjnie i kadrowo, a równocześnie głęboko zakotwiczoną w świadomości społeczeństwa naszego kraju i organizacjach będących wyrazem aktywności społecznej (partiach politycznych czy organizacjach społeczeństwa obywatelskiego), że powstałe szkody będzie można stosunkowo szybko i skutecznie naprawić. Jest bowiem w tym zakresie zdecydowanie deklarowana wola polityczna partii tworzących koalicję, jak i diagnoza oraz scenariusz koniecznych zmian. Środowisko samorządowe dysponuje też kompetentnym zespołem tak praktyków, jak i teoretyków samorządności. To, co nie przedstawia się jednak równie jednoznacznie, to świadomość, a w konsekwencji i potrzeba, a wręcz konieczność, dokonania kolejnego, głębszego niż tylko swoiste przywrócenie stanu sprzed rządów PiS-u, przekształcenia istotnych elementów ustroju polskiego samorządu (co dotyczy zwłaszcza wciąż, jak to określłam, „niedomyślanego” systemu finansów komunalnych), a także kryteriów podziału zadań na „samorządowe” i „rządowe”, a w konsekwencji rozmiaru zadań zleconych, kształtu i relacji pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego, ustroju metropolii i wkomponowania go w istniejący system samorządowy oraz wielu innych zagadnień rodzących obecnie wiele pytań i wątpliwości. Czy podjęty zostanie trud dalszego reformowania polskiego samorządu, a zatem czy w powyższym zakresie zostaną spełnione te przesłanki, o których była mowa w tym artykule w odniesieniu do pierwszego etapu reformy samorządowej, pokażą kolejne miesiące i lata.

Gmina

Specyfika opracowań umieszczanych w księgach jubileuszowych polega m.in. na tym, że nie muszą to być prace czysto naukowe, ale powinny być wyrazem szacunku i sympatii dla jubilata, co można uczynić różnymi drogami. Trzeba jednak pamiętać o zainteresowaniach naukowych wyróżnianej osoby i w miarę możliwości nawiązywać do jego tematyki i jego dorobku. Tak właśnie chcę postąpić, formułując kilka uwag i refleksji na temat bliski Panu Profesorowi Jerzemu Korczakowi. Przede wszystkim po to, aby wyrazić Mu swoje uznanie, swoją przyjaźń i najlepsze życzenia z okazji ważnego Jubileuszu.

Wybrany temat, a zwłaszcza jego lakoniczny tytuł, może na początku dziwić. Jak to? Przecież mieści on w sobie zagadnienia oczywiste, wręcz podręcznikowe, a jest przy tym tak obszerny, że zapewne trudne jest jego zmieszczenie w krótkim artykule. O co więc chodzi? Sądzę, że wyjaśnienie motywów wyboru tego tematu należy zacząć od stwierdzenia, że każda dziedzina prawa, w tym oczywiście prawo administracyjne, posługuje się kilkoma, może kilkunastoma słowami o znaczeniu dla tej dziedziny absolutnie nadrzędnym, które stanowią istotne zworniki dla całego przedmiotu. Słowa te są stosowane w wielkiej liczbie wariantów i służą do opisywania nieomal wszystkiego w różnych konfiguracjach. Trudno je tutaj wymieniać, ale zwróćmy uwagę, że jednym z takich słów jest właśnie **gmina**. Nie będę jej ani definiować, ani charakteryzować. Zamierzam natomiast wskazać na niezwykle uniwersalność tego słowa i na jego wielowarstwową przydatność. Spróbuję wymienić przynajmniej najważniejsze z bardzo wielu kontekstów, w jakim słowo „**gmina**” jest przydatne dla prawa administracyjnego i jego nauki. Słowo to ma niezwykle interesujące „wnętrze”. Będzie mowa o różnych sposobach myślenia o gminie, które wcale nie biorą swego początku od norm prawa pozytywnego, a dla badacza tej problematyki powinny się układać w spójną całość.

* Prof. dr hab. Jan Zimmermann, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0003-0268-1746](https://orcid.org/0000-0003-0268-1746).

1. Myślenie historyczne

Mówiąc o gminie, należy zacząć od historii. Nie ulega wątpliwości, że gmina była załącznikiem nowoczesnego samorządu terytorialnego. Istota i konstrukcja gminy powstały w czasach, w jakich prawo administracyjne jako gałąź prawa jeszcze nie istniało. Instytucja gminy była bowiem korelatem pierwszych, wyprowadzanych z prawa natury, prób wyposażenia społeczności lokalnych w prawo do decydowania o własnych sprawach, niezależnie od państwa. Miał tu znaczenie dorobek Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która dała przesłanki dla powstania samorządu terytorialnego. Wielki wpływ miał też proces tworzenia samorządu terytorialnego w Prusach, gdzie według reformy H. von Steina mieszczanie uzyskali prawo do samodzielnego zarządzania miastem przez swoje wybierane organy. Pierwowzorem gmin były więc miasta średniowieczne, a w oparciu o ich korporacyjny charakter wykształcały się inne formy związków społecznych. Następowало to powoli i z pewnym bólem. Świadczy o tym cytowany przez F. Ochimowskiego¹ „[...] nadworny jakiś kronikarz Guilbert de Nogent, który pisze w świętym oburzeniu: «gmina jest nową szkaradną nazwą. Pod nią rozumieć trzeba, że ludzie obowiązani płacić podatki, uiszczając je zaledwie dwa razy do roku, są wolni od podatków, jakie wszyscy poddani składają księciu; gdy zaś spełnią przestępstwo, można ich karać tylko podług norm przewidzianych przez ustawy»”. Sam autor definiował gminę jako „związek społeczny, oparty na interesach z sąsiedztwa wynikających, związek jednostek i rodzin, uznający organy władzy, najczęściej z wyboru obywateli”². Pierwsze konstrukcje gminy stawiały gminę i mieszkańców w opozycji do państwa, sytuowały ich w oparciu o prawa naturalne jednostki i stały się zaczynem sporu między społeczną i państwową teorią samorządu. Teza, że powstanie samorządu terytorialnego możliwe było dzięki gminom jest o tyle prawdziwa, że gminy były historycznie ukształtowanymi zrzeszeniami obywateli, którym państwo mogło przekazać prawo i obowiązek wykonywania administracji. Gminy jednak nie tworzyły ze swej istoty korporacji samorządowych. Stawały się one nimi dopiero z woli państwa³. Istnienie gminy i jej imperium pochodzi od państwa, zaś samorząd jest administracją państwową, wykonywaną przez zainteresowanych, a nie przez urzędników państwowych, co oznacza, że państwo powstrzymuje się od działań w sfe-

¹ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. I, Warszawa 1923, s. 56.

² *Ibidem*, s. 60.

³ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 106.

rze interesów miejscowych, zarezerwowanej dla inicjatywy bezpośrednio zainteresowanych⁴. Oczywiście teoria społeczna nie mogła przetrwać wobec koncepcji państwa prawa i teorii, według których gmina jest zawsze organizowana i wyposażana w kompetencje przez państwo i każda jej działalność jest jednocześnie działaniem państwowym. Państwo dzieli się z samorządem terytorialnym swoimi zadaniami i swoimi kompetencjami, ale pozostają one zawsze w obrębie państwa. W państwie współczesnym dyskusja na ten temat ma już charakter historyczny, ale jej reminiscencje są bardzo widoczne. Odżywają one niestety wtedy, gdy wchodzi w grę czynniki polityczne oznaczające tendencje rządzących do ograniczania samorządu terytorialnego i zawężania zasady decentralizacji poprzez nietrafne i tendencyjne próby przeciwstawiania samorządu terytorialnego państwu.

2. Myślenie konstytucyjne

Szukając odniesień prawnych, trzeba myśleć o gminie przede wszystkim w kontekście konstytucyjnym. W Konstytucji znajdziemy podstawowe prawne podłoże dla wszelkiego rozumowania. Najważniejszy jest tu przepis art. 164 ust. 1, zgodnie z którym gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Tak określając gminę, Konstytucja RP nie narzuca nam jednak konieczności wąskiego patrzenia na przedmiot analizy a odwrotnie: od razu wiąże pojęcie gminy z pojęciem samorządu terytorialnego, nazwanego w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP „wspólnotą samorządową”, określanej tam „ogółem mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego”. Już w tych dwóch krótkich przepisach Konstytucji RP ujawnia się cała wielowarstwowość omawianego zagadnienia. Idąc od ogółu do szczegółu, gmina jest zatem: 1) ogółem mieszkańców, 2) będących z mocy prawa wspólnotą samorządową, 3) znajdujących się w ramach zasadniczego podziału terytorialnego, 4) a w tych ramach usytuowanych na szczeblu najniższym, nazwanym podstawowym. Z każdego z tych punktów wynika cały wachlarz oddzielnych problemów, którymi powinien się zajmować badacz gminy: 1) kwestia określenia „mieszkańców” (należą tu kwestie samego zamieszkania, zagadnienia meldunkowe, możliwość realizacji praw obywatelskich na danym terenie itp.), 2) interpretacja słowa: „wspólnota” (element socjologiczny wyznaczony wprowadzić przez prawo, ale stanowiący odrębny przedmiot analizy), 3) odniesienie do uregulowanego ustawowo zasadniczego podziału terytorialnego i 4) znaczenie określenia „podstawowy”, skierowanego

⁴ *Ibidem*, s. 107.

do innych unormowań Konstytucyjnych, dotyczących zadań gminy (art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 164 ust. 2). Sądzę, że bez analizy tych podstaw konstytucyjnych kompleksowe wypowiedzanie się na temat gminy nie jest możliwe.

3. Myślenie prawne i prawnicze

Oczywiste powinno być również sięgnięcie do ustawy o samorządzie gminnym. Ten podstawowy akt prawny dotyczący gminy rozwija jej konstytucyjne pojęcie, dodając do niego nową kategorię: terytorium. Oczywiście już Konstytucja RP mówi o tym, że gmina ma swoje miejsce w ramach podstawowego podziału terytorialnego, jednak sformułowanie ustawowe wprowadza słowo „terytorium” jako element definicyjny gminy, ustalając, że „Ilekoć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium” (art. 1 ust. 2 u.s.g.). Jest to wprowadzenie tylko definicja ustawowa, z założenia przydatna tylko dla interpretacji tej jednej ustawy, jednak wprowadza ona element obszarowy, geograficzny czy topograficzny (wręcz fizyczny) do omawianego pojęcia. Pojęcie terytorium i pojęcie wspólnoty samorządowej są od siebie zupełnie odległe, jednak wniosek z ich połączenia jest taki, że chodzi o wspólnotę określoną granicami fizycznymi i wyznaczonymi przez przepisy na mapie. Jeżeli więc nawet zauważymy, że z socjologicznego punktu widzenia dana wspólnota sięga poza te granice, to od strony prawnej ta jej część nie stanowi już gminy, co być może oznacza, że granice gminy nie zostały poprawnie ustalone. Rodzi się pytanie, czy jeżeli jakaś grupa ludzi jest wspólnotą, to można ją ograniczać terytorialnie? Można jednak również postawić pytanie odwrotne: czy można nazywać wspólnotą tylko grupę właśnie terytorialnie ograniczoną?

Na wyznaczonym terenie „gminy” coś się dzieje, coś funkcjonuje i jest stosowane prawo, biegnie życie ludzkie uwikłane w sploty stosunków prawnych, działają ludzie, którzy w państwie demokratycznym, gdyż o takim mówimy, realizują swoje cele życiowe, plany i marzenia, i powinni mieć sami wpływ na wszystko to, co się dzieje na terenie wyznaczonym w ten sposób. Na takim obszarze istnieje więc grupa mieszkańców, którzy tam właśnie ulokowali swoje życie i którzy choćby właśnie terytorialnie, jeśli nie we własnych odczuciach, tworzą pewną wspólnotę, zwaną wspólnotą samorządową. Dlatego ustawa określa gminę jako całość złożoną z dwóch segmentów: z terytorium i ze wspólnoty mieszkańców zamieszkujących na tym terytorium, niezależnie od ich indywidualnych postaw, cech, światopoglądu, przynależności politycznej itp. W ten sposób desygnat nazwy „gmina” jest dwoisty, a obie jego części mają zupełnie odmienny charakter. Uzupełniają się jednak wzajemnie, tworząc całość jedyną w swoim rodzaju.

Z dalszych przepisów ustawy wynika szereg cech charakteryzujących tak zdefiniowaną gminę, które nie są elementami samego pojęcia, ale pozwalają o niej myśleć albo kształtować jej obraz w określonych kierunkach szczegółowych. I tak ustawa mówi o zadaniach gminy, ale w kompetencje do ich realizowania wyposaża oczywiście jej organy. Można więc gminę charakteryzować jako zespół organów administracji publicznej wskazanych w ustawie, a idąc dalej, jako zespół urzędników, pracowników samorządowych, jacy są tymi organami lub ich członkami, czy też praktycznie wykonują ich kompetencje. W ten sposób pojęcie gminy przywołuje na myśl konstrukcje administracyjnego prawa ustrojowego, a także sięga do prawa pracy oraz do prawa wyborczego regulującego wybór organów gminy.

Ustawowe pojęcie gminy uruchamia również dociekania cywilistyczne, gdy weźmie się pod uwagę to, że gmina jest wyposażona przez ustawę w osobowość prawną. Jednocześnie pozwala wejść w granice prawa finansowego, gdy mowa o majątku i o finansach gminy.

Wreszcie ustawa reguluje wątek, również o znaczeniu ustrojowym, określający powiązanie gminy z administracją rządową. Są to unormowania wprowadzające nadzór nad działalnością organów gminy. Sama gmina nie jest podmiotem nadzorowanym, ale ocenie podlegają jej działania. Jednak otwiera się tutaj kolejny, niezwykle ważny kierunek myślenia o gminie jako części aparatu administracyjnego państwa, mieszczącej się w samym centrum tego aparatu poprzez swoje związanie z administracją rządową wojewódzką i centralną.

Można zapewne zauważyć, że dotąd nie padły tu jakiegokolwiek stwierdzenia, które wykraczałyby poza zupełnie elementarne i podręcznikowe. W czym więc tkwi powód takiego zestawienia? Nawiązując do wstępu opracowania, zauważmy, że wszystkie oczywiste cechy całości, jaką jest gmina mogą być dla prawnika na co dzień zupełnie wystarczające. Jednak badacz problematyki gminy, nawet zawodowy prawnik, powinien mieć w perspektywie inne elementy pozaprawne.

4. Myślenie z pozycji nauki administracji

Sięgnijmy teraz do kwestii pozaprawnych, które w jakimś zakresie wynikają z rozwiązań prawnych albo przynajmniej są przez nie sugerowane. Na pierwszy plan wydobywa się tutaj problematyka gminy jako przedmiotu badania nauki administracji. Mam stałe obawy, czy nauka prawa administracyjnego i nauka administracji znajdą kiedyś szerszą linię wzajemnego porozumienia i zrozumienia, skoro dotąd tego nie osiągnęły, a nawet odwrotnie: wyraźnie oddalają się od siebie. Jeżeli jednak mamy szukać obszarów tego porozumienia,

to właśnie tematyka gminy dobrze się nadaje do tego celu. Nie da się bowiem wyczerpać omawianej tu tematyki przy pomocy instrumentów, a także dorobku tylko jednej z tych nauk. Zacytujmy spostrzeżenie J.S. Langroda, że „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 podchodzi zarówno do instytucji, jak do norm i do techniki administrowania, przede wszystkim pod kątem historyczno-postulatowym [...] Nie jest to nauka operująca tylko elementami prawniczymi, choć i w niej grają one znaczną rolę. Mają tu jednak doniosłe znaczenie inne, bardzo różnorodne dziedziny wiedzy i sztuki [...] ekonomii, historii, statystyki, psychologii, etyki, filozofii, geografii, socjologii, skarbowości nauk technicznych jak niemniej rozliczne umiejętności, jak: biurowość, rachunkowość, naukowa organizacja pracy, psychotechnika itp.”⁵ Autor uznawał naukę administracji za odrębną naukę mającą w sobie elementy sztuki (traktował on administrowanie jako swoistą sztukę), będącą podziałem nauki o państwie, stanowiącą inny niż nauka prawa administracyjnego „klucz do zrozumienia istoty administrowania”⁶. Wynika stąd, że wszystko, co jest „pozaprawne” w charakterystyce gminy jako jednostki administrującej, tak naprawdę należy do nauki administracji, a przynajmniej sięga do jeszcze innych nauk właśnie za pośrednictwem nauki administracji. Można twierdzić, że znane powiedzenie, że „przeciwieństwa się przyciągają”, może być tutaj zastosowane. Właśnie z tego powodu, że szczególnie metoda obu nauk, a również ich przedmiot, który może być inaczej rozumiany, są różne, ich współpraca może dać poważne i wartościowe efekty. Dzisiejsza postawa osób kwestionujących te więzi nie pokrywa się z zapatrywaniem F. Longchamps, że „niezbędny jest nam [przedstawicielom nauki prawa administracyjnego – uwaga J.Z.] bliższy kontakt ze współczesnymi sposobami myślenia w innych dziedzinach nauk [...]”⁷ i że znacznie wcześniej jego dążeniem do pogodzenia ze sobą nauk o administracji i nauki prawa administracyjnego.

Charakteryzowanie gminy z punktu widzenia nauki administracji ma również wymiar konkretny i szczegółowy. Używając określenia wprowadzonego przez F. Longchamps, gmina jest bowiem rodzajem **układu**. Układ administracji publicznej jest według autora „podziałem pracy, który obejmuje działania kulturowe na stanowisku publicznym”. Nie ulega wątpliwości, że pewna kon-

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 152.

⁶ *Ibidem*, s. 153.

⁷ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, nr 6, s. 887.

strukcja i pojęciowa, i faktyczna, jaką jest gmina, zasadza się na podziale pracy i jest to oczywiście podział pracy na stanowisku publicznym, przy czym praca ta polega na wykonywaniu działań kulturowych w szerokim ich rozumieniu. Gmina, odnosząc się do koncepcji F. Longchamps, nie jest tylko układem, ale stanowi również zjawisko tworzące razem z układem administrację publiczną, a więc przedmiot zainteresowania nauki administracji. Zjawisko jest bowiem właśnie „działaniem kulturowym na stanowisku publicznym objęte podziałem pracy czyli takie, w którym działający i stan zastany zgadzają się z oznaczeniami wyrażonymi w podziale pracy [...]”⁸.

Poza problematyką układu do nauki administracji należy jeszcze wiele kwestii dotyczących gminy. Jest ona bowiem w określony sposób zorganizowana i zarządzana. Ona sama przez swoje organy zarządza działaniami poszczególnych podmiotów, rozwojem, jakością, zasobami ludzkimi, czyli elementami istotnymi dla nauki administracji. W jej ramach pracuje wielu urzędników administracyjnych stanowiących kadry administracji publicznej, które powinny prezentować odpowiedni poziom merytoryczny i etyczny. Organy gminy nie tylko administrują, ale prowadzą też w elementarnej postaci politykę administracyjną, a także podlegają nadzorowi, który ma nie tylko kształt prawny, ale organizacyjny. O tym wszystkim można mówić w oderwaniu od prawa, wykorzystywać nauki o zarządzaniu, teorie podejmowania decyzji lub sięgać do prakseologii.

5. Myślenie socjologiczne

Jeszcze inne podejście ujawnia się wtedy, gdy się stwierdzi, że gminę stanowią jej mieszkańcy, czyli grupa podmiotów (osób) wyodrębniona nieco sztucznie przez sam fakt zamieszkiwania w granicach geograficznych, wyznaczonych przez przepisy prawa. Prawo wprowadza faktyczny przymus „należenia” do danej gminy i również prawo determinuje sam kształt tej grupy, ale wobec jej struktury wewnętrznej już się nie wypowiada. To, czy jest ona jednolita, czy zróżnicowana, zależy już od czynników socjologicznych i z tego punktu widzenia, myśląc o gminie, można pozostawić na boku obowiązujące prawo. Wprawdzie znowu to właśnie prawo, określając gminę, używa pojęcia **wspólnoty**, ale dokładniej jego znaczeniem się nie zajmuje. Tymczasem właśnie myślenie socjologiczne wydobywa to pojęcie na plan pierwszy. Rozpatrując jego treść, można dojść do różnych wniosków. Z semantycznego punktu widzenia tak nazwana wyodrębniona grupa ludzka ma stanowić pewną jedność: mieć

⁸ F. Longchamps, *Złożenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 116.

tożsame interesy, dążyć do swojego, wspólnego celu i dla jego uzyskania prowadzić wspólne działania, być reprezentowana na zewnątrz jako całość, wykluczać albo przynajmniej eliminować wewnętrzne konflikty, dysponować wspólnym dobrem i wspólnym majątkiem itd. Oczywiście takie dosłowne potraktowanie wspólnoty gminnej byłoby utopią, choć w pewnym zakresie wymienione tu elementy powinny być uznane za wartościowe dla gminy. Chodzi o grupę osób związaną wspólnym pochodzeniem, wspólną kulturą lub wspólnymi interesami, wspólną własnością. Jest to cecha, która coś lub kogoś łączy lub zespala, oznacza też wspólne posiadanie lub przeżywanie czegoś. W przypadku gminy pojęcie wspólnoty obejmuje przynajmniej niektóre wspólne interesy, postulat wzajemnej solidarności, podobnych dążeń, celów i planów, a także podobnych emocji np. w zakresie sztuki lub sportu. Prawidłowo działająca gmina sprzyja takim tendencjom, organizując różnorakie spotkania mieszkańców, wspólne imprezy lub przeżycia kulturalne. W formie zinstytucjonalizowanej odpowiednią rolę wykonują tu otwarte posiedzenia komisji rad gminy, konsultacje społeczne, zebrania wiejskie lub zebrania mieszkańców osiedli, kategoria budżetu obywatelskiego i in.

Posłużenie się pojęciem wspólnoty pozwala na utrwalenie poglądu, że gmina ma charakter korporacyjny⁹, a jeśli tak, to można prezentować zdanie, że chodzi o działanie w imieniu gminy (właśnie korporacji). Takie myślenie wykracza poza regulację prawną, gdyż ustawa minimalizuje lub wyklucza prawo gminy do tworzenia rozwiązań organizacyjnych nieprzewidzianych ustawą, a prawo finansów publicznych uzależnia gminy od środków przydzielanych jej przez administrację rządową. Ustawa sugeruje, że obowiązki gminy są skierowane tylko wobec porządku prawnego (nadzór, sąd), a nie wobec wspólnoty i jej członków. Ustawodawca nie wprowadził do porządku prawnego konwencji, która nakazywałaby traktowanie zachowań jednego, części lub wszystkich mieszkańców gminy jako zachowań gminy¹⁰. Z tych powodów pojawiła się dość kontrowersyjna opinia, że wspólnota samorządowa ma wyłącznie znaczenie ideologiczne¹¹. Określanie gminy jako wspólnoty powoduje jednak to, że gmina ta, a właściwie jej organy, mają działać tak, żeby brać pod uwagę, a nawet respektować interes całej wspólnoty jako odmianę interesu publicznego. Samorządowa wspólnota gminna stanowi swoistą personifikację interesu publicznego.

⁹ W. Kisiel, *Art. 1*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 33, pyta, „Czy pojęcie «wspólnota» zastąpiło pojęcie «korporacja»? Tak uważa J. Filipek [...] Jednak język prawniczy utrzymuje różnice znaczeniowe tych pojęć. Korporacja jest podmiotem prawa, której elementem składowym jest wspólnota”.

¹⁰ *Ibidem*, s. 17-19.

¹¹ Pogląd J. Bocia, *Gmina*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 200-201.

go na użytek stosowania prawa publicznego¹². Można jednak zapytać, czy członkowie wspólnoty samorządowej tworzący gminę zdają sobie z tego sprawę. Czy w praktyce korzystają oni z tego, że należą właśnie do wspólnoty i wiedzą, że w ten sposób to właśnie oni są podmiotami władztwa gminnego? Bez specjalnych badań wydaje się, że tego rodzaju świadomość jest nikła.

Wyprowadzenie na pierwszy plan pojęcia wspólnoty może spowodować trudności wtedy, gdy zacznie się rozważać zagadnienie organów gminy, gdyż przecież nie są to dosłownie „organy wspólnoty”. To nie wspólnota ma swoje zadania i kompetencje, ale właśnie organy gminy. Wspólnota nie wydaje decyzji administracyjnych. Nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym. Wspólnota nie legitymuje się statutem, nie jest tożsama z gminą, nie może składać oświadczeń woli niezależnie od gminy. Jednak i tutaj te problemy są do pokonania. Organy gminy są wybierane w wyborach powszechnych, czyli w ich kształtowaniu uczestniczy cała wspólnota.

Określając gminę jako wspólnotę, jesteśmy bliscy twierdzeniom nauki, jaką jest nowa „polityka publiczna”, opierająca się w znacznej mierze na procesie deliberacji. W tych ramach można twierdzić, że gmina stanowi formę demokracji deliberatywnej¹³, czyli formy zarządzania polegającej na zbiorowym debatowaniu i podejmowaniu decyzji przez obywateli i ich przedstawicieli, jako równych sobie. Demokracja deliberatywna zakłada, że istnieją wolne, rozumne i równe jednostki oraz polityczna równość, rozsądny pluralizm wyznań, przekonań i moralności, a ludzie odznaczają się poglądami korzystnymi dla wspólnoty. Wynika z tego, że całą podstawą takiego modelu demokracji jest możliwość debatowania, naradzania się, rozważania. Model podkreśla przede wszystkim odpowiednie argumentowanie swoich racji oraz wyzwolenie od wpływów zamożnych grup. W efekcie mamy do czynienia ze zdolnością jednostek do zmiany poglądów i preferencji, do których dochodzi podczas uczestnictwa

¹² W. Kisiel, *op. cit.*, s. 40.

¹³ Jest to publiczny proces porozumiewania się i rozważania różnych poglądów, polegający na wydobyciu argumentów, które prowadzą do rozwiązania problemu lub ustalenia konsensusu. Podstawą jest twierdzenie, że istotą demokracji jest deliberacja, czyli komunikacja oparta na argumentacji, dążeniu do prawdy i porozumienia. Deliberacja powinna być wolna od wpływu politycznego, otwarta, jawna i prowadzona dla dobra ogółu, a nie interesu partykularnego, wolna od przymusu, żaden z jej uczestników nie może być marginalizowany ani faworyzowany – zakłada się równość uczestników procesu deliberacji. Podstawową zasadą jest dyskusja, dialog i komunikacja w najważniejszych sprawach publicznych oraz owartość na tematy poruszane w jej toku. J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia Administracji Publicznej*, Warszawa 2018. Por. też: K. Jasiński, *Źródła i charakter demokracji deliberatywnej*, Olsztyn 2017, a także A. Peisert, *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości?*, „Kultura Liberalna” 2010, nr 52.

w debatowaniu. W demokracji deliberatywnej najistotniejsze są komunikacja, dialog i dyskusja, a podjęte podczas ich trwania decyzje uznaje się za uzasadnione¹⁴. Istnienie wspólnoty sprzyja realizacji nowej polityki publicznej, dla której istotne jest zjawisko deliberacji, dyskusji, uzgadniania stanowisk i kompromisu.

6. Myślenie społeczne

Ten sposób myślenia o gminie też ma charakter socjologiczny. Umieszczam go jednak osobno, gdyż chodzi mi o codzienny, „oddolny” odbiór instytucji gminy przez społeczeństwo, a nie o nastawienie teoretyczno-socjologiczne. Otóż w przeciętnym rozumieniu społecznym gmina jest w istocie urzędem, a nawet miejscem lub budynkiem, w jakim ten urząd się mieści. Obywatel załatwia swoje sprawy „w gminie”, wybiera się „do gminy”, krytykuje lub chwali „gminę” za nieprzychylny lub przychylny stosunek do petenta itd. O takiej „gminie” traktuje na ogół opinia społeczna, a nawet takie rozumienie gminy często prezentuje język publicystyczny. Oczywiście wydaje się, że dla prawnika tego rodzaju wyobrażanie sobie gminy nie powinno mieć jakiegokolwiek znaczenia. Jest jednak inaczej. Nawet prawnik zajmujący się normami dotyczącymi gminy, jej zadań albo jej działania powinien sobie uświadamiać mechanizmy, jakie funkcjonują wśród społeczeństwa w jego stosunku do gminy. Przeciętny obywatel nie wie albo nie pamięta, że to jest jednostka zdecentralizowana, nie zastanawia się nad tym, że gmina jest wspólnotą, a także że stanowi wycinek terytorium państwa. Dla niego to jest mniej lub bardziej zbiurokratyzowane miejsce, gdzie może lub musi załatwić swoje sprawy i jest to zespół urzędników składający się z mało sympatycznego wójta, sympatycznej, choć zarozumiałej urzędniczki pani Halki, z nazbyt oschłego, ale przystojnego referenta pana Krzysia i innych. Z kim tam można pogadać? Kto budzi zaufanie? Kto wydaje się fachowcem, a kto tylko urzędującym formalistą itd.? I to wszystko wbrew pozorom jest ważne, gdy ocenia się społeczny odbiór decyzji administracyjnych, uchwał planistycznych, budowy ścieżek rowerowych lub inicjatyw w zakresie organizacji festynu. To może mieć wpływ na nastroje społeczne, na oczekiwania ludzi, na częstotliwość odwołań albo skarg wnoszonych do sądu administracyjnego, a nawet może mieć wpływ na sposób przeprowadzania postępowania dowodowego w sprawach indywidualnych. Jeżeli wpływ takiego myślenia daje się zaobserwować, to tym bardziej trzeba o tym rodzaju spojrzenia na gminę trzeba powiedzieć w tym opracowaniu.

¹⁴ K. Jasiński, *op. cit.*, s. 15.

7. Myślenie aksjologiczne

Osobno można mówić o aksjologii gminy, obejmującej wartości, jakie dają się gminie przypisać i jakie ona powinna prezentować najpierw przez samo swoje istnienie, a następnie przez swoje działania. Główną wartością, jaką można odnieść do gminy, jest to, co leży u jej zarania i jest podstawą pomysłu na jej utworzenie, niezależnie od konkretnego kształtu, jakie jej nadaje prawo funkcjonujące w jakimś państwie czy w jakimś okresie. Używając jednego słowa, można tę wartość określić jako samorządność. Gmina jest podstawą każdego samorządu terytorialnego. Jest ona jednocześnie jego podstawowym wyznacznikiem albo nawet wyznacznikiem jedynym, gdyż wszystkie inne konstrukcje tego samorządu (samorząd powiatowy lub samorząd wojewódzki) od niej się wywodzą. Niewątpliwie drugą wartością tkwiącą w konstrukcji gminy jest demokracja. Gmina jest konstrukcją demokratyczną pomyślaną tak, żeby jej organy były wybierane przez mieszkańców i żeby układ między tymi organami był również układem demokratycznym. Wiąże się to jednocześnie z wartością, jaką jest decentralizacja – gmina jest podstawowym przykładem jednostki zdecentralizowanej – a także z odpowiedzialnością: gmina odpowiada za siebie i za własne działania i odpowiedzialności tej z nikim nie dzieli. W sumie więc z aksjologicznego punktu widzenia można myśleć o gminie jako o węzłowej konstrukcji składającej się na demokratyczne państwo prawa. Wszelkie naruszenia tych wartości osłabiają to znaczenie, choć prawo może je wprowadzać w niezbędnych wymiarach, choćby w postaci niezbędnych instrumentów nadzoru lub kontroli sądowej.

8. Myślenie „kulturowe”

Na końcu, dla pewnego rozluźnienia nastroju tego opracowania, które przecież nie ma być dziełem naukowym, tylko opracowaniem okolicznościowym, powiem o rodzaju myślenia o gminie, z którego nazwaniem mam kłopoty. Nazwa jakoś jednak oddaje to, o co mi chodzi. Otóż słowo „gmina” bywa używane w niektórych dziełach artystycznych i to nieprzypadkowo, ale po to, żeby podkreślić jakieś cechy tej instytucji. Podam dwa różne przykłady. Pierwszy, liczący już sobie ponad 100 lat, to nowela Marii Konopnickiej *Miłosierdzie gminy*. Tutaj ironiczny lub nawet szyderczy tytuł wiąże się z gminą bezduszną (szwajcarską zresztą) – taką, która poniża osobę zwracającą się do niej z wnioskiem i nie tylko ją poniża, ale w rezultacie ją krzywdzi finansowo i moralnie. Oczywiście pisarce chodziło o złych i niemoralnych urzędników, którzy wykorzystują

swoją władzę kosztem obywatela. Jednak właśnie tu pojawiło się słowo „gmina” jako pewna całość, instytucja negatywnie oceniana przez autorkę. Tutaj o radości i humorze nie może być mowy. Drugi przykład, znacznie lżejszy, choć również pesymistyczny, jest nieomal współczesny. Chodzi o utwór – piosenkę – *Taka gmina* z tekstem Jeremiego Przybory, wykonywaną przez wielu artystów estrady¹⁵. Powstała ona w tzw. „czasie minionym” i prezentowała przesłanie charakteryzujące gminę jako zacofaną, prymitywną, statyczną, ludzi biernych, bez inicjatywy, zakompleksionych oraz klimat społeczny pełen beznadziejności¹⁶. Niewątpliwie mówimy o tekście wybitnym i trafiającym w sedno gminnego marazmu. Jednak po kilkudziesięciu latach wydaje się, że takie cechy gminy należą już do przeszłości, choć współczesnej gminie jeszcze daleko do zupełnie przeciwnej, renesansowej i idealistycznej wizji wsi (gmina to przecież głównie wieś) Jana Kochanowskiego¹⁷...

¹⁵ Najbardziej znane wykonania zob. YouTube – Taka gmina.

¹⁶ „Ani piasek, ani glina, ni krzywizna, ni dolina”, „Wiater hula, deszcz zacina”, „Gęba sina – oj ni wraca ci on z kina”, „Płacze dzieciak, wyje psina”, „Gdzieś ktoś kogoś tam zarzyna”, „Jaki powód, czyja wina, czy to skutek czy przyczyna”, „Tylko urznąć się na chrzcinach i wziąć zwiąg do Wołomina”... (fragmenty tekstu).

¹⁷ Wsi spokojna, wsi wesoła!
Który głos twej chwale zdoła?
Kto twe wczasy, kto pożytki
Może wspomnieć zaraz wszystkie?

Człowiek z tej pieczy uczciwie
Bez wszelakiej lichwy żywie,
Pobożne jego staranie
I bezpieczne nabywanie...

J. Kochanowski, *Pieśń świętojańska o Sobótce, Panna XII*, [w:] J. Kochanowski, *Dzieła polskie*, t. I, Warszawa 1967, s. 317.

Kodyfikacja ustrojowego prawa samorządu terytorialnego jako potrzeba zmian w XXI w.

Szanowny Jubilat Pan Profesor Jerzy Korczak jest osobą, którą z administracją publiczną i z prawem administracyjnym łączy nie tylko mocna więź naukowa. Przez całe swoje życie zawodowe Profesor Korczak potrafi spinać teorię prawa z praktyką funkcjonowania w administracji publicznej w charakterze eksperta i doradcy, szczególnie poświęcając swoją uwagę i pracę samorządowi terytorialnemu, w tym wojewódzkiemu. W Jego wystąpieniach problemy prawne są prawie zawsze ilustrowane przykładami z działalności administracji publicznej. Można powiedzieć, że działalność administracji publicznej jest dla Niego polem badawczym, w którym znajduje problemy stosowania prawa związane albo z jego złą konstrukcją (formalną, materialną), albo z nieprawidłowym rozumieniem lub – co gorsza – z wadliwym procesem prawotwórczym. W ostatnich czasach toczył intelektualną batalię o stan praworządności w Polsce, będąc uczulonym na wszelkie przejawy jej naruszania szczególnie w prawie administracyjnym ustrojowym i sądowym. Sygnalizował te problemy w środowisku akademickim, nie pozwalając mu na oderwanie się od upartyjnionej rzeczywistości i sfery prawnej. Jest bezspornie osobą, dla której stan państwa i administracji publicznej zgodny ze standardami konstytucyjnymi i demokratycznego państwa prawnego – członka UE – nie jest obojętny. Wręcz przeciwnie, jest w tym zakresie pasjonatem w dobrym tego słowa znaczeniu. Zatem całkowicie jasny i uzasadniony jest tytuł dedykowanej Mu Księgi Jubileuszowej.

Wprowadzenie – uzasadnienie kodyfikacji

W nauce prawa administracyjnego trafnie podnosi się, że samorząd lokalny stanowi kolebkę lokalnej demokracji. Podkreśla się zarazem, że „Zasadniczym motywem działalności samorządu lokalnego – jest poczucie wspólnoty

* Prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: [0000-0003-1108-4548](https://orcid.org/0000-0003-1108-4548).

** Prof. dr hab. Piotr Dobosz, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: [0000-0001-5220-9269](https://orcid.org/0000-0001-5220-9269).

interesów wśród mieszkańców jednego obszaru”¹. Ekspozowany jest także wymiar „adekwatności cywilizacyjnej samorządu terytorialnego”: „Samorząd i cywilizacja. Samorząd t. j. udział ludności w zarządzaniu sprawami publicznymi może służyć za miarę cywilizacji. Do wyższego poziomu, do rozkwitu kultury dochodzą te państwa i narody, które mają lepsze urządzenia komunalne. Nie może być trwałej cywilizacji tam, gdzie najbliższe i najpotrzebniejsze sprawy miejscowej ludności rozstrzyga samowładnie wyższy organ władzy państwowej, traktując mieszkańców jak małoletnich”². Jednocześnie coraz częściej w nauce prawa i zarządzania jest mowa – i słusznie – o kryzysie demokracji instytucjonalnej i proceduralnej³. Wyjściem z impasu jest preferowana demokracja wspólnotowa⁴. Jak okazuje się w świetle terminologii konstytucyjnych i ustawowych instytucji i zasad ustrojowych, potencjalnie najlepszym miejscem usytuowania i rozwijania tej demokracji wspólnotowej są gmina, powiat i województwo – stanowiące z mocy ustawy wspólnoty samorządowe. Te wspólnoty samorządowe są przy tym jednym z czynników wspólnoty narodowościowej.

W świetle tych ustaleń można stwierdzić, że samorząd terytorialny zajmujący się istotną częścią zadań publicznych jest istotnym modulem teraźniejszości i przyszłości polskiej administracji publicznej. Co istotne, inspirując „refleksuje” wytworzoną w swoim obszarze wspólnotowością na wspólnotę państwową. Z kolei wspólnota narodowościowa (naród) stanowi zasadniczą wartość i uwarunkowanie bytu państwa. Z uwagi na swoją istotę

¹ S. Miklaszewski, *Gmina*, [w:] E.J. Reyman (red.), *Encyklopedia Nauk Politycznych (Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. II E-J, Warszawa 1937, s. 373.

² B. Wasiutyński, *Samorząd. Notatki z wykładów prof. Wasiutyńskiego. Teoria samorządu. Ustrój samorządowy Anglii i Francji*, Poznań 1924, s. 1.

³ M. Król, *Sądy w czasach kryzysu demokracji*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2018, nr 1, s. 82-84. Zob. też: *idem*, *Demokracja jako wspólnota*, [w:] D. Bach-Golecka (red.), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Warszawa 2021, s. 20, 25, 27.

⁴ „Można sobie wyobrazić, że wspólnota demokratyczna będzie stanowiła o systemie politycznym państwa, i tak być powinno, i tak się stanie – jestem o tym głęboko przekonany. Może za 10 lat, a może za 40. Natomiast muszą jednak istnieć pewne ograniczniki i nie trójkopodział władz jest głównym ogranicznikiem. Jest nim rodzaj prawa weta przyznanego najbardziej światłym obywatelom. To brzmi nieco elitarystycznie, ale to nie jest elitaryzm; to jest taki elitaryzm jak u Pareta, który jest dziś kompletnie niedoceniany. Przeświadczenie o tym, że nie jesteśmy w stanie jako zwykli ludzie ogarnąć całości spraw publicznych. Trzeba z jednej strony postawić wspólnotę demokratyczną na pierwszym miejscu w stosunku do demokracji proceduralnej, czyli wobec demokratycznych rządów prawa, z drugiej strony muszą być pewne gwarancje tego, że nie dojdzie do anarchii i samowoli. Czy to się uda? Musi się udać po prostu – Jakub Burckhardt powiedział, powtórzył to później Bismarck – że mija koniunktura na rozmaite systemy. Moim zdaniem minęła właśnie koniunktura na demokrację proceduralną”. Tak M. Król, *Demokracja...*, s. 29.

i podmiotowe i terytorialne uwarunkowania jest czymś innym niż wspólnota lokalna, ponadlokalna, regionalna. Nie wchodząc w głębsze dywagacje, bezsprzecznie w jednostkach samorządu terytorialnego są potencjalnie obiektywne faktyczne i prawne warunki do wytwarzania, uczenia się i nabywania zdolności do wspólnotowości lokalnej, ponadlokalnej, regionalnej i narodowościowej. Autorzy zakładają, że ze wspólnotowością w Polsce jest lepiej niż w roku 2011⁵, skoro zmiany w ustrojowym prawie samorządowym były kierunkowo nastawione na pogłębianie uczestnictwa mieszkańców w życiu społecznym i wykonywaniu zadań publicznych. Współczesne ustrojowe prawo administracyjne jest niestety nastawione czasami fasadowo, z różnym stopniem skuteczności, na zagwarantowanie i generowanie zjawiska partycypacji i deliberacji w wykonywaniu zadań publicznych. Zakładamy, że przyszłość ma demokracja wspólnotowa, że dla jej wytworzenia istotne są wspólnoty lokalne, ponadlokalne, regionalne, instrumenty prawne, którymi dysponują, i że w tym procesie istotny jest świat zewnętrzny, stan świadomości człowieka, jego relacje z innymi i prawo.

Tytuł artykułu odnoszący się do kodyfikacji ustrojowego samorządowego prawa administracyjnego nie jest wyrazem bezrefleksyjnej afirmacji tej kodyfikacji. Uważamy, że wartości, jakie wnosi kodyfikacja do systemu prawnego ustrojowo-organizacyjnego prawa samorządowego, optymalnie stanowią o nowej jakości prawa, która może być czynnikiem potencjalnie wzmacniającym wspólnotowość. Kodyfikacja stanowi coś więcej niż sumę połączonych merytorycznie ustaw i ich przepisów, ponieważ poprzez zsyntezowanie

⁵ „Raport pt. *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków* [1] kończy mocne stwierdzenie, że polskie społeczeństwo, zwłaszcza w zakresie kapitału społecznego (wspólnotowego, obywatelskiego), trawi głęboka *penuria* (brak, niedostatek). Obraz, jaki wyłania się z tych konkluzji, sugeruje, że nie jesteśmy jako naród, wspólnota zdolni (skłonni) do działań (nierzadko poświęceń) w imię dobra wspólnego, wspólnych wartości i obywatelskich działań. Cierpimy na brak, niedostatek kapitału społecznego. Ale jednocześnie, według redaktorów przytoczonego raportu – Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka, Polacy są zawieszani w trudnej ambiwalencji: w przeciwieństwie do wyjątkowo słabych, niedomagających działań wspólnotowych Polacy jako jednostki, pojedyncze osoby dają sobie radę doskonale. Świadczy o tym wysoki poziom kapitału ludzkiego. W rezultacie obraz całości społeczeństwa, jaki się wyłania, to „społeczeństwo dwóch prędkości”: świetnie zorganizowanych jednostek, lecz niezmiernie nieefektywnej wspólnoty, pomiędzy którymi dystans systematycznie rośnie i dodatkowo się pogłębia. Doprowadza to do sytuacji, że rozwój, jaki w Polsce (nieuchronnie) się dokonuje, jest rozwojem molekularnym – poszczególnych osób, indywidualów, przeciwstawiony wspólnotowemu, co jaskrawo uwidacznia powiększająca się przepaść między tempem poprawy warunków życia gospodarstw domowych a tempem rozwoju infrastruktury i realizacji inwestycji publicznych”. Tak U. Glińska, *Odważnie czy z obawą? Oczekiwania Polaków wobec rozwoju Polski w świetle wyników badań Narodowego Programu Foresight „Polska 2020” – wybrane aspekty*, ST 2011, nr 12, s. 24-38.

i uporządkowanie przepisów daje nową jakościowo bazę do wyinterpretowania bardziej zintensyfikowanego w swych atrybutach systemu prawa. Z przepisów obecnych, aktualnych ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego możemy wywieść system norm prawnych odnoszących się do tego samorządu. Jednak skodyfikowanie przepisów tworzy nową jakość: na nowo i potencjalnie lepiej uporządkowanych, usystematyzowanych, zwartych i niepowtarzających się przepisów prawnych, co przekłada się na jakość wyinterpretowanego z nich systemu normatywnego.

W założeniu teoretycznym idealny system normatywny jest skuteczny, całościowy, nadrzędny i otwarty⁶. Należy przy tym podkreślić, że ten walor ma wyłożony, wyinterpretowany system norm ujęty całościowo; nie posiadają go przepisy ani pojedyncze wywodzące się z nich normy. Na tym polega emergentność systemu prawa wobec skodyfikowanych przepisów, a następnie wywiedzionych norm. Chodzi o to, że ma inne cechy niż przepisy i pojedyncze normy, z których się wywodzi.

Czy warto się pokusić na takie wielkie i skomplikowane działanie legislacyjne i zarazem kodyfikacyjne? Idąc w przyszłość i myśląc przyszłościowo: tak. Trzeba bowiem mieć na uwadze dostrzeżone przez B. Brożka zależności pomiędzy trzema światami wywiedzionymi w ślad za K.R. Popperem: światem stanów fizycznych (1), światem stanów psychicznych/mentalnych (2), a światem ludzkich wytworów kulturowych, w którym mieszczą się prawo, normy, wartości, wzory, teorie, idee – bytujące także realnie (3). Bartłomiej Brożek, przedstawiciel krakowskiej szkoły filozofii prawa, zakładając emergentność prawa, zbadał także, co jest niezwykle istotne, jego oddziaływanie na światy, z których prawo się wywodzi. Doszedł do wniosku, że prawo „superweniuje równocześnie na stanach mentalnych (należących do świata 2) i na zachowaniach społecznych (należących do świata 1)”⁷. Oryginalność poglądów B. Brożka polega na tym, że K.R. Popper zakładał, iż prawo wywodzi się tylko ze stanów mentalnych. Zdaniem autorów dostrzeżone i uzasadnione przez B. Brożka zjawisko przemawia za celowością kodyfikacji ustrojowego prawa samorządu terytorialnego – bo ta kodyfikacja poprzez superweniowanie „zintensyfikowanego szczególnie” prawa na stany mentalne i zachowania społeczne potencjalnie – z podanych już przyczyn – ma potencjalnie większe szanse przyczynić się do rozwoju wspólnotowości w jednostkach samorządu terytorialnego⁸.

⁶ Zob.: A. Dyrda, T. Gizbert-Studnicki, *Czy systemowość jest konieczną właściwością prawa?*, AUWr No 3718, PPIA 2016, t. CIV, s. 32-34.

⁷ B. Brożek, *Normatywność prawa*, Warszawa 2012, s. 172.

⁸ Zob. także: D. Minich, *Prawo dnia jutrzejszego z perspektywy filozofii antropologicznej*, [w:] P. Chmielnicki, D. Minich (red.), *Prawo jako projekt przyszłości*, Warszawa 2022, s. 32.

1. Pojęcie i koncepcje kodyfikacji

W naukach prawnych przyjmuje się, że kodyfikację stanowią czynności mające na celu zebranie w jedną całość zaktualizowanych i usystematyzowanych przepisów i/lub zasad w kodeksowym źródle prawa powszechnie obowiązującego. Kodyfikacja to: „usystematyzowanie i połączenie przepisów prawnych z określonej dziedziny w jedną całość; ułożenie kodeksu”⁹. W tym ujęciu kodyfikacja jest pewnym konstruktywnym, kreatywnym zabiegiem techniczno-prawnym. Od strony teoretycznej można wskazać na dwa wymiary kodyfikacji.

Z jednej strony, w pewnym modelowym uproszczeniu, kodyfikacja może przyjąć postać prostego w formie i treści zabiegu techniczno-prawnego (kodyfikacji technicznej), który wyraża się w połączeniu w jedną całość już obowiązującego prawodawstwa rozrzuconego w szeregu źródłach prawa, z jednoczesnym usunięciem powtórzeń i zaprogramowaniem tzw. kodeksowej zwięzłości technicznej, a co za tym następuje – także treściowej. Niezwykle istotny jest tutaj wstępny wybór prawodawstwa, które technicznie zawarte zostanie w kodeksie. Kodyfikacja w tym ujęciu zasadniczo odnosi się do źródeł prawa tej samej, ustawowej rangi prawnej. Przy tak zaaranżowanej procedurze kodyfikacyjnej nie dokonuje się zmian w koncepcyjnej materialnej/merytorycznej treści zastanego ustawodawstwa. Możliwe jest natomiast to, że w kodeksie „spinającym” w jedną całość dotychczasowe ustawodawstwo zawarte zostaną także przepisy, które wyrażone były wcześniej w aktach podustawowych, wydanych na podstawie delegacji ustawowej (np. rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego). Tym samym kodyfikacja techniczno-prawna może w systemie źródeł prawa przyjmować potencjalnie trzy układy rozwiązań i powiązań prawotwórczych: 1) kodeks oraz dotychczasowe podustawowe źródła prawa; 2) kodeks oraz „okrojone” technicznie podustawowe źródła prawa w wyniku wprowadzenia niektórych z nich w całości lub części do kodeksu oraz 3) kodeks oraz nowe podustawowe źródła prawa, w jakim zakresie „powielające” wcześniejsze rozwiązania normatywne i wprowadzające nowe kategorie norm prawnych i przepisów prawa. Jednocześnie kodyfikacja techniczna może być albo swoistym „prostym” zespojeniem w jedną całość już obowiązujących źródeł prawa, albo może przyjąć postać koncepcyjnie kreatywnej kodyfikacji technicznej w zakresie technik prawotwórczych.

⁹ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, H-K, Warszawa 1964, s. 788. Szerzej na temat kodyfikacji zob.: A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego: idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

Z drugiej strony kodeks i procedura kodyfikacyjna – i tak jest najczęściej – mogą przyjąć formułę merytoryczno-technicznej kodyfikacji. Ową „merytoryczność” rozumieć należy jako zabieg koncepcyjnie kreatywny, którego efektem jest wypracowanie nowych rozwiązań ustrojowych, proceduralnych i materialno-prawnych. Tej formie kodyfikacji towarzyszy wstępna refleksja co do całego zastanego stanu prawnego obejmowanego zamierzoną kodyfikacją oraz „świeża” wizja merytorycznych i technicznych rozwiązań kodeksowych.

2. Kodeks z perspektywy samorządu terytorialnego

Autorzy artykułu stoją na stanowisku, że w odniesieniu do rozważanego ustrojowo-organizacyjnego kodeksu samorządu terytorialnego zasadna jest formuła merytoryczno-technicznej kodyfikacji. W chwili obecnej argumenty podnoszące „oswojenie się” organów i pracowników administracji publicznej, a także obywateli i mieszkańców z treścią rozproszonego na trzy stopnie prawodawstwa samorządowego i ustabilizowaną w tym zakresie praktykę stosowania prawa – w naszej ocenie nie są wystarczająco usprawiedliwione¹⁰. Korzystanie przez mieszkańców i zarazem członków wspólnot samorządowych z praw im należnych jest uzależnione od znajomości przepisów prawa. Kodeks lapidaryzujący i spinający te przepisy bezsprzecznie to ułatwia. Słuszne zdaniem autorów wydaje się przeprowadzenie w tym zakresie badań ankietowych w celu ustalenia oczekiwań społecznych. Kodeks samorządu terytorialnego od strony techniczno-merytorycznej powinien zawierać część ogólną obejmującą zagadnienia wspólne dla całego samorządu terytorialnego, a także materię zasad ogólnych samorządu terytorialnego. W tym zakresie bazą są Konstytucja RP, EKSL i trzy ustawy ustrojowe o poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Części szczególne są m.in. zależne od dodatkowego zakresu kodyfikacji i ich powiązań funkcjonalnych z ustrojowo-organizacyjnym bytem jednostek samorządu terytorialnego. Jest to rzecz do głębokiej dyskusji, przy czym z punktu widzenia mieszkańca istotne są zasady dochodów i finansowania j.s.t.¹¹, prowadzenia przez nie działalności komunalnej¹², status prawny

¹⁰ Na temat kodyfikacji ustroju samorządu terytorialnego zob.: W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015, s. 24.

¹¹ U.d.j.s.t.

¹² U.g.k.

urzędników samorządowych¹³, problematyka metropolii¹⁴ i sztucznej inteligencji, *smart city*, zapewnienie rozwoju cywilizacyjnego i zarządzania ryzykiem, prawne instrumenty partycypacji, deliberacji i kontroli społecznej, a także cyfryzacji administracji publicznej.

Podstawową trudnością, z jaką zmierzają się autorzy potencjalnego projektu tej kodyfikacji, jest jej zaprojektowanie z uniknięciem biernych powtórzeń zasad i instytucji konstytucyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Kodeks ten w żadnym wypadku nie może być z tego punktu widzenia przejawem ustawowej dekonstytucjonalizacji rozwiązań przyjętych w ustawie zasadniczej. Powinien stanowić ich wykonanie i rozwinięcie. Jednocześnie, mając na uwadze samodzielność samorządu terytorialnego, zasadę pomocniczości i decentralizacji, a także trafność doktrynalnych koncepcji stałej w czasie prawnej optymalizacji samorządu terytorialnego (zarówno w obrębie wizji merytorycznej, ustrojowej, proceduralnej, jak i techniczno-legislacyjnej), jesteśmy zdania, że szczególnym, oczekiwanym i cennym atrybutem podnoszonej kodyfikacji jest jej uelastycznienie w drodze normatywnego eksponowania i gwarantowania zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie samoregulacji m.in. w formie aktów prawa miejscowego i nienormatywnych aktów polityk administracyjnych a także instytucji i zasad partycypacji, deliberacji i kontroli społecznej. Członek wspólnoty samorządowej powinien mieć w zakresie partycypacji i deliberacji, a także kontroli społecznej możliwość korzystania z prawnych niefasadowych urzędzeń skutecznych i efektywnych. Celem kodyfikacji powinna być ich weryfikacja i ujednolicenie z zachowaniem specyfiki zróżnicowanych terytorialnie, aksjologicznie, podmiotowo i zadaniowo wspólnot samorządowych. Mocnej artykulacji wymagają normy programowe zapewniające rozwój cywilizacyjny samorządu terytorialnego.

Za racjonalnością kodyfikacji samorządu terytorialnego przemawiają zobiektywizowane przyczyny i argumenty. Nie zaliczamy do nich faktu, że tekst pierwotny obowiązującej u.s.g. nosił na samym początku tytuł „o samorządzie terytorialnym”. Nie jest naszym celem prowadzenie w tym miejscu rozważań co do powyższego stanu. Dla naszej analizy nie ma również znaczenia to, czy pierwotnie zamierzano w jednej, zbiorczej regulacji ustawowej normować najpierw materię samorządności gminnej, a następnie w przyszłości, gdy nowe stopnie samorządu terytorialnego będą wprowadzane do systemu samorządu terytorialnego, zawrzeć w niej odpowiadające im rozwiązania normatywne. Tytuł ustawy „o samorządzie terytorialnym” na pewno czynił zadość prawidłowości

¹³ U.pr.sam.

¹⁴ U.z.m.w.ś.

ujęcia w niej materii samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Ustawodawca zdecydował się jednak na odmienne rozwiązanie i w 1998 r. uchwalili odrębne ustawy: u.s.p., u.s.w., a dotychczasowa ustawa o samorządzie terytorialnym otrzymała tytuł ustawy o samorządzie gminnym, co w istocie odpowiadało zawartej w niej treści odnoszącej się wyłącznie do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Za kodyfikacją systemu samorządu terytorialnego przemawia praktyczne znaczenie społeczne i prawne tego zabiegu legislacyjnego dla człowieka i jego wspólnot samorządowych, a także dla każdej jednostki struktury samorządu terytorialnego.

Całościowe i kompleksowe kodeksowe ujęcie samorządności terytorialnej ułatwiłoby percepcję rozwiązań samorządowych przez człowieka, będącego podstawowym podmiotem struktury społecznej. Aktualny rozrost ustawodawstwa regulującego pozycję mieszkańca, jednostek samorządu terytorialnego, metropolii, referendów w samorządzie terytorialnym (nazywanych niezbyt fortunnie zbiorczo: „lokalnymi”), działalności komunalnej, statusu prawnego „funkcjonariuszy samorządu terytorialnego” (pracowników jednostek samorządu terytorialnego) – wywołał w konsekwencji zjawisko inflacji ustawodawstwa samorządowego połączonego z dysfunkcjonalnością systemową wywołaną tym rozrostem prawa. Nastąpiło systemowe rozformowanie systemowej spójności polskiego samorządu terytorialnego.

Niezależnie od sygnalizowania konieczności skodyfikowania ustrojowo-organizacyjnej problematyki samorządu terytorialnego dostrzegamy konieczność głębokiej refleksji nad konstrukcją systemową samorządu terytorialnego w jego najszerszym rozumieniu. Wskutek praktyki kilkudziesięciu lat funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego dostrzec należy, że u źródeł restytucji i budowy polskiego samorządu terytorialnego w Polsce urzeczywistniona została filozofia „małej gminy”. Prawodawstwo nie zostało dostatecznie zgłębione pod kątem filozofii regionów i metropolii. Dodawanie „punktowe” ustawodawstwa metropolitalnego, odrębność regulacji dotyczącej referendów i działalności komunalnej, a także finansowania działalności samorządu terytorialnego wywołały efekt dekompozycji aksjologicznej, empirycznej i wizerunkowej samorządu terytorialnego. Stał się on strukturą systemową sformalizowaną, nastawioną w większym stopniu na działanie organów, a w mniejszym na człowieka jako podstawowego członka wspólnot samorządowych.

Kodyfikacja samorządu terytorialnego jest przy tym ułatwiona okolicznościami jego względnie mniejszego upartyjnienia i większą stabilnością polityczną w zakresie uzyskiwania konsensusu, co może mieć olbrzymie zna-

czenie w przypadku prac nad kodeksem inspirowanych przez środowiska samorządowe¹⁵.

Nie jest celem autorów dokonywanie w tym miejscu szczegółowej analizy konstrukcyjnej postulowanego kodeksu samorządu terytorialnego, dlatego porzucamy na poczynionych konstatacjach, mając nadzieję, że nasze stanowisko wywoła być może dyskusję akademicką oraz będzie stanowić asumpt do refleksji i działań decydentów politycznych.

¹⁵ Zob. szerzej: K.M. Ziemiński, M. Kiełbus, *Raz jeszcze o potrzebie kodyfikacji prawa samorządowego*, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego” 2020, nr 10, s. 30-33.

O samorządzie i o wspólnocie

Zagadnienia wprowadzające

Badania dotyczące idei samorządu i jej prawnego odwzorowania w systemie normatywnym, aksjologii, a w szczególności wartości inicjalnych, jakie legły u podstaw prawnej instytucji samorządu, muszą się opierać na pewnych fundamentalnych kategoriach (pojęciach). Odnośnie do publiczno-prawnych korporacji terytorialnych są nimi niewątpliwie: „wspólnota” oraz „samorząd”. Jest to oczywiste, zważywszy na fakt, że jak słusznie zauważa J. Korczak, „u źródeł¹ wszelkich koncepcji współczesnego samorządu terytorialnego, [...] pojawiały się równolegle dwa substraty: osobowy, czyli wspólnota ludzi, i materialny, czyli przestrzeń, w której wspólnota ta powstawała”. Kategorie te stanowiły także immanentny element transformacji ustrojowej, przywracającej Polskę do

* Dr hab. Daniel Wacinkiewicz, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0002-5048-9866.

¹ Ramy myślenia o samorządzie terytorialnym w polskich uwarunkowaniach ustrojowo-prawnych wyznacza długa tradycja, wywodząca się z okresu międzywojnia, gdzie miało miejsce ścieranie się koncepcji wybitnych polskich administratywistów: T. Bigi (który określał samorząd jako powołaną przez ustawę, przymusową korporację (związek publicznoprawny), posiadającą osobowość publicznoprawną, a więc możliwość stosowania przymusu bezpośredniego (stosowania sankcji bez ingerencji sądu) w celu egzekwowania swoich działań. Zob. *idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 123 i n.); J. Panejki (dla którego samorząd był „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległą hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”. Zob. *idem*, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97); B. Wasiutyńskiego (samorząd był tu pojmowany jako wykonywanie „części administracji państwowej przez organizacje, obdarzone osobowością prawną, działającą we własnym imieniu z mocy przyznanego jej prawa, pod określonym ustawowo nadzorem państwa”. Zob. *idem*, *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, Themis Polska 1928-1929, z. IV, s. 3) czy A. Krońskiego (dla którego samorząd był „samodzielnym wykonywaniem pod nadzorem państwa przez bezpośrednio zainteresowanych, zrzeszonych przez państwo w związek prawa publicznego, miejscowych zadań o charakterze samozachowawczym, a więc gospodarczym, zdrowotnym, kulturalnym. Zob. *idem*, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 25). Również w okresie powojennym, aż do restytucji samorządu w roku 1990, pomimo nieobecności samorządu terytorialnego w polskich warunkach ustrojowych powstawały dzieła, których wpływ na kształtowanie się współczesnego modelu samorządu terytorialnego jest nie do przecenienia (prace T. Rabskiej, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 349-350; J. Starościaka czy Z. Leońskiego).

demokratycznej Europy, której podstawą miała być „samodzielna wspólnota mieszkańców gmin, które [...] miały zyskiwać osobowość prawną, a w jej ramach prawo decydowania o sprawach lokalnych przyznanych przez ustawy do ich właściwości”².

W prawnych analizach dotyczących organizacji i funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego eksponuje się rzecz jasna ściśle normatywny kontekst posługiwania się nimi. Rodzi się jednak pytanie – będące intelektualną inspiracją do podjęcia tej problematyki – czy i na ile zasadne jest zamykanie tych terminów i pojęć wyłącznie w ramy dyskursu prawniczego – prawniczej refleksji na temat ich istoty?

Pojęcia „wspólnoty” i „samorządu” stanowią przecież myślowe odzwierciedlenie istotnych cech reprezentowanych przez nie terminów i zjawisk o różnorodnym rodowodzie. W szczególności kategorie stanowią przedmiot badań wielu nauk. I choć te koncentrują się na swoich własnych obszarach zainteresowań, działając niejako w separacji, to jednak ich ustalenia wpływają (w sposób bezpośredni i pośredni) na pozostałe dziedziny i dyscypliny naukowe. Trafiają też do obiegu powszechnego³, wzbogacając w ten sposób zasoby pojęciowe, jakimi się posługujemy, a co dla prowadzonych analiz istotniejsze, jakimi posługuje się normodawca. Innymi słowy, do dyskursu prawniczego trafiają one z całą głębią i bogactwem znaczeń nadanych im gruncie poszczególnych nauk, w tym humanistycznych (filozofii, antropologii kulturowej) i społecznych (socjologii, psychologii, ekonomii). Stają się tym samym immanentnym elementem naszej kultury.

Interesujący problem badawczy, jaki zarysowuje się na tle kategorii „wspólnota” i „samorząd”, nie sprowadza się tylko do kwestii, co dane słowo znaczy⁴, ale także czym ta „rzecz” jest. A co, jeśli owa „rzecz” nie odpowiada słowu? Jeśli tak było, powstaje istotniejsze pytanie o znaczenie takiego stanu, w którym fakty nie harmonizują z nazwą. Inspiracją do postawienia tego problemu, a zarazem kanwą niniejszego wywodu są stanowiska wyrażane na gruncie filozofii prawa (John Finnis) i nauk politycznych, a ściślej teorii demokracji (Giovanni Sartori), obejmujące ustalenia terminologiczno-pojęciowe

² J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, RPEiS 2020, nr 4, s. 97.

³ Co w sposób szczególny jest dostrzegalne na gruncie nauk społecznych i humanistycznych.

⁴ Na gruncie reguł językowych, „wspólnota” ma trzy znaczenia: po pierwsze, „odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne posiadanie lub przeżywanie czegoś”, po drugie, „to, co łączy, zespala” i po trzecie, „grupa osób związana wspólnym pochodzeniem, wspólną kulturą lub wspólnymi interesami, wspólną własnością”. Z kolei termin „samorząd” to „samodzielne i niezależne wykonywanie pewnych funkcji o charakterze administracyjnym przez grupę osób wybranych przez jakąś społeczność; też: grupa osób sprawujących takie funkcje”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wspolnota;2537996.html> [dostęp 21.12.2023].

jako relewantny element analiz szerszych kategorii. Taką dokładnie rolę można przypisać kategoriom „wspólnota” oraz „samorząd” w rozważaniach na temat fundamentów ustrojowych współczesnych państw demokratycznych.

Zasadność poczynienia ustaleń dotyczących kategorii „wspólnota” (czym jest i co to znaczy, że wspólnota istnieje) oraz „samorząd” (czym jest i jakie to pojęcie ma zastosowanie w realnym świecie) – stanowiące cel opracowania – znakomicie wyraża myśl R. Sowińskiego. O ile w podejściu empirycznym badamy to, co istnieje, o tyle w podejściu teoretycznym przedmiotem zainteresowania jest idea, istota czegoś – niezależnie od tego, czy to „coś” istnieje. Stąd te dwie płaszczyzny muszą być ze sobą zespolone, aby uzyskać pełną odpowiedź na pytanie, czym dany byt jest⁵.

Dla przejrzystości wywodu przyjmijmy dwa istotne założenia metodologiczne: po pierwsze, przedmiotem badania nie jest kwestia istnienia ustalonych już norm prawnych, które kreują wspólnoty (wspólnoty samorządowe) jako immanentną składową struktur samorządowych (struktur samorządu terytorialnego). Po drugie, skoro dyskurs prawniczy jest jednym z dyskursów konstytuujących rzeczywistość społeczną, to zasadne i konieczne jest sięgnięcie do pozaprawnych źródeł i kontekstów znaczeniowych kategorii „wspólnoty” oraz „samorządu”.

1. O wspólnotcie

Ludzkość od zawsze fascynowała się wspólnotowością. Stanowi ona ważny element kultury. Uczynienie ze wspólnotowości przedmiotu refleksji naukowej jest niewątpliwie dziełem filozofów antycznych. Platońska refleksja nad narodzinami państwowości odsłania genetyczny związek wspólnotowości i najbardziej podstawowych ludzkich potrzeb: „[...] państwo tworzy się dlatego, że żaden z nas nie jest samowystarczalny, tylko mu potrzeba wielu innych”⁶. Wspólnotowość odgrywa istotną rolę w arystotelesowskiej koncepcji *zoon politicon*. Według Stagiryty człowiekowi właściwy jest pęd do życia we wspólnotcie, połączony z obowiązkiem kultuwowania cnót obywatelskich, zaś państwo stanowi dla nie-

⁵ Zob. R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 25.

⁶ Zob. (Ks. II, 369 B). „Więc tak, bierze jeden drugiego do tej, a innego do innej potrzeby, a że wielu rzeczy potrzebujemy, więc zbieramy wielu ludzi do jednego siedliska, aby wspólnie żyli i pomagali jeden drugiemu, i to wspólne mieszkanie nazwalimy imieniem państwa” (Ks. II, 369 C). Zob. Platon, *Państwo, Prawa*, tłum. W. Witwicki, Kęty 1999, s. 62-63.

go „wspólnotę wspólnot”⁷. To ukierunkowanie twierdzeń co do kwestii zbiorowego bytu człowieka i potrzeb z tym zbiorowym bytowaniem związanych, znajdowało także kontynuację w średniowiecznej myśli św. Tomasza z Akwinu. Dla Akwinaty niezwykle istotne było przekonanie o społecznej naturze człowieka, z którego wypływała potrzeba życia rodzinnego, jak i życia państwowego, zaś bytowanie człowieka poza wspólnotą traktował jako stan nienaturalny⁸.

Myśl arystotelesowsko-tomistyczna znajduje kontynuację i rozwinięcie m.in. na gruncie współczesnej filozofii prawa. Czerpiąc z tej tradycji, J. Finnis⁹ formułuje tezy, które eksplikują istotę struktur wspólnotowych, w tym samorządowych. J. Finnisa nie interesuje „jakaś wspólnota” czy „jakieś stowarzyszenie”¹⁰ (w znaczeniu „rzeczy”, „substancji”, która „istnieje”, „działa”). Swoją uwagę kieruje w pierwszej kolejności ku wspólnotowości i stowarzyszaniu, będącymi dla niego „ewoluującymi stanami rzeczy, wspólnym życiem, działaniem i wspólnotą interesów, grupowaniem się i łączeniem ze sobą”. Staje się jasne, że dla J. Finnisa wspólnota jest kwestią relacji i interakcji czy też, ujmując rzecz nieco inaczej, jest zbiorem relacji jednoczących istoty ludzkie¹¹.

Dopiero na tym tle J. Finnis stawia pytanie: co to znaczy, że pewna wspólnota istnieje (działa, ma swoich członków i reguły)? Wyjaśniając to zagadnienie, dochodzi do wniosku, że sam rachunek interakcji nie jest wystarczającym

⁷ Zob. H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 129. Zob. także K. Leśniak, *Arystoteles*, Warszawa 1989; M.A. Krąpiec, T.A. Żeleźnik, *Arystoteles koncepcja substancji. Ogólna teoria i wybór tekstów*, Lublin 1966. U Arystotelesa człowiek najlepiej spełnia się w życiu rodzinnym i we wspólnocie najbliższej, umożliwiającej „pełne życie” i dającej możliwość realnego wpływania na rządy.

⁸ Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy (De regimine principum)*, Ks. I, it.dominikanie.pl. Zob. jedno z głównych dzieł św. Tomasza z Akwinu, *Summa theologiae* powstające poczynając od 1265 r. aż do śmierci Akwinaty w 1274 r.

⁹ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, wstęp K. Motyka, Warszawa 2001.

¹⁰ Użycie tych określeń w naturalny sposób kieruje naszą uwagę ku dziełu *Wspólnota i Stowarzyszenie* F. Tönniesa, jednej z najbardziej wpływowych książek w dziejach socjologii. Tytułowe pojęcia służą nie tyle opisowi ewolucji społeczeństw, ile ich analizie. F. Tönnies twierdził, że nie zna żadnego stanu kultury czy społeczeństwa, w którym elementy *Gemeinschaft* i *Gesellschaft* nie byłyby jednocześnie obecne. Pojęcie wspólnoty odnosi się do pewnego zespołu wartości, które występują i są niezbędne w każdym społeczeństwie. Zob. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2012, s. 445.

¹¹ Dla Finnisa istnieją cztery rodzaje relacji jednoczących, w ramach których wyodrębnia on: po pierwsze, relacje w obrębie wspólnoty ludzkiej mające charakter fizyczno-biologiczny; po drugie, jedność w obrębie ludzkiej wspólnoty, która jest jednością intelektu wraz z jego możliwościami, sposobami funkcjonowania oraz wytworem w postaci wiedzy; po trzecie, jedność kulturową polegającą na wspólnym posługiwaniu się językiem, technologią czy kapitałem i wreszcie, po czwarte, jedność wspólnego działania. To właśnie ta ostatnia, jako właściwa dla porządku relacji, stanowić będzie punkt odniesienia w dalszych analizach – J. Finnis, *op. cit.*, s. 153-155.

kryterium, aby dane osoby tworzyły wspólnotę. Muszą one jeszcze wchodzić ze sobą w interakcje na określonej płaszczyźnie. Wspólnota, w rozważanym przez J. Finnisa sensie, istnieje wszędzie tam, gdzie przez dłuższy czas pewna liczba osób koordynuje swoje działania, nadając im postać interakcji i mając na widoku wspólny cel¹².

Jest w analizach Finnisa jeszcze coś, co wymaga szczególnego uwypuklenia. Mianowicie zauważa on, że im bardziej koordynacja działań danych osób prowadzi do realizacji jakiejś wartości albo jest podporządkowana trosce o jakąś wartość, tym bardziej jesteśmy skłonni sądzić, że jej uczestnicy tworzą wspólnotę. Co więcej, jest wówczas bardziej prawdopodobne, że sami uczestnicy będą myśleć o sobie jako o wspólnocie: będą szukać praktyk, zwyczajów, konwencji i norm, aby rozwiązać problemy koordynacyjne; względnie dokonają innych działań służących znalezieniu rozwiązań. Takie normy będą uznane za stworzone dla grupy i przez grupę. Tę część swoich rozważań Finnis konkluduje stwierdzeniem: „o tym, że można sensownie mówić o istnieniu, zawsze decyduje obecność jakiegoś mniej lub bardziej wspólnego celu lub, mówiąc dokładniej, jakiegoś wspólnego rozumienia sensu kontynuowania współpracy. Ów sens możemy nazwać dobrem wspólnym”¹³.

2. O samorządzie

Łatwo jest zdefiniować pojęciowo „samorząd”, zauważa G. Sartori; polega on na tym, że sami rządząmy sobą. Jednak użycie tego pojęcia do realnego świata wymaga podejścia empirycznego¹⁴.

Z ustaleń G. Sartoriego wynika jasno, że samorząd nie reprezentuje zawsze takiej samej (identycznej) intensywności samo-rządzenia. Ta bowiem jest zmienna, zależna od określonych czynników. G. Sartori stawia fundamentalne z punktu widzenia niniejszych analiz pytanie: w jakim stopniu słowo „samorząd” ma zastosowanie? Odpowiedzi poszukuje w zbadaniu „natężenia” samorządu. Zakłada zarazem, że samorząd będzie miał natężenie maksymalne (albo tym większe) im bardziej rządzenie odpowiadać będzie temu, co dosłownie oznacza ten wyraz. Z kolei natężenie minimalne samorządu będzie odnosiło się do stanu, w którym jedynie w niewielkim stopniu samorząd przypomina to, co wyraża słowo rządzenie.

¹² *Ibidem*, s. 171.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 89.

Czynnikami mającymi wpływ na natężenie samorządu (w rozumieniu definicji) są jego zakres przestrzenny, jak i czasowy. Skupmy uwagę na tym pierwszym elemencie. Otóż G. Sartori wyraża tę zależność, stwierdzając: „natężenie możliwego do osiągnięcia samorządu jest odwrotnie proporcjonalne do pożądanego zakresu samorządu”¹⁵.

Zastosujmy to twierdzenie do realnego świata. Za punkt wyjścia można przyjąć, że natężenie samorządu będzie maksymalne wówczas, gdy samorządzenie będzie dokonywało się w ramach konkretnej ludzkiej jednostki – samorząd *in interiore hominis*. W takim przypadku ma miejsce maksymalne natężenie samorządu, ponieważ jego zakres jest zerowy. Ten silny i dosłowny samorząd, w miarę zwiększania zakresu przestrzennego, stawać się będzie coraz mniej stężony. Będzie zatem samorządem w coraz mniej zobowiązującym, dosłownym sensie. Jeśli za przykład weźmiemy grecką *polis*, to samorząd, który mamy na myśli, będzie w najlepszym razie oznaczał szybką i wszechstronną rotację pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. Z coraz mniej dosłownym (w stosunku do pierwotnego) znaczeniem pojęcia „samorząd” będziemy mieli do czynienia w miarę działania na coraz to większym zakresie przestrzennym (takim jak na przykład miasto). Zmniejszające się natężenie samorządu implikować będzie coraz bardziej umowne posługiwanie się tym pojęciem. Dla G. Sartoriego taki samorząd oznacza zasadniczo bycie rządzonym z bliska, a nie z oddali. Coraz bardziej zarazem na pierwszy plan wysuwa się nowe inne znaczenie samorządu – jako przeciwieństwa dla centralizacji. Przy zwiększającym się zakresie przestrzennym mamy do czynienia z systemem rządów pośrednich, z demokracją przedstawicielską. „Tak więc tu kończy się samorząd”, stwierdza Sartori – „jeśli słowo to znaczy to, co głosi”¹⁶.

Na kanwie rozważań o demokracji partycypacyjnej G. Sartori mierzy się z problemem – koncepcją uczestnictwa. Uczestnictwo właściwe i sensowne rozumiane polega na osobistym udziale aktywnym i chętnym włączaniu się. Nie jest więc ono prozaicznym byciem częścią czegoś, zwykłym byciem wpłatanym w jakieś zdarzenia, a tym bardziej nie jest niechcianym, przymusowym włączeniem do czegoś.

Z poczynionych uwag wynika, że uczestnictwo jest ruchem samoistnym, stanowiącym przeciwieństwo bycia włączonym w jakieś działania z cudzej woli, skoszarowania. W tle myśli znajduje się poczucie bycia panem samego siebie, samorealizacja i samokształcenie – wszystkie one łączą się z głębokim sensem tego słowa.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, s. 90.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku samorządu, G. Sartori analizuje kwestię natężenia pojęcia „uczestnictwo”. Jeśli oznacza ono dobrowolny, osobisty udział, wówczas jego natężenie jest odwrotnie proporcjonalne do liczby uczestników. Dla zilustrowania możemy sobie wyobrazić, że w małej kilkusobowej grupie, np. trzyosobowej, na każdego z uczestników przypada 1/3 udziału. Jednak już w grupach większych, np. trzydziestoosobowych – już tylko 1/30. Natężenie uczestnictwa można zatem wyrazić ułamkiem, gdzie każdemu wzrostowi mianownika towarzyszy proporcjonalny spadek roli każdego współuczestnika¹⁷.

G. Sartori przypomina, że w głównym nurcie teorii demokracji nigdy nie zaniechano uczestnictwa jako takiego – tzn. uczestnictwa traktowanego jako osobiste i aktywne zaangażowanie. Znajduje to wyraz w aprecjacji takich elementów, jak stowarzyszenia obywatelskie, demokracja wewnątrzpartyjna czy wewnątrzzwiazkowa, a także w teorii społeczeństwa wielogrupowego. Tu Sartori dochodzi do twierdzenia o zasadniczej doniosłości dla naszych analiz – stwierdza bowiem, że nigdy nie zakwestionowano roli uczestnictwa jako istoty mikrodemokracji, a nawet dalej: nie zakwestionowano, że stwarza ono infrastrukturę niezbędną dla całej superstruktury, jaką jest ustrój demokratyczny. Faktem jest natomiast, że przy wzroście wielkości, przechodząc całą drogę od małych grup aż do poziomu systemu politycznego, uczestnictwo nie wystarcza do podtrzymania gmachu demokracji przedstawicielskiej¹⁸.

Zakończenie

O ile normatywna postać, jaką przybiera wspólnota, jest uwarunkowana kulturowo (cywilizacyjnie), z całą właściwą tym uwarunkowaniom historyczną zmiennością czynników politycznych, społecznych, gospodarczych, o tyle istota wspólnoty i wspólnotowości jest stała. Wspólnota w swoim istotowym znaczeniu ma bowiem charakter organiczny, naturalny. Jest genetycznie powiązana z procesem budowania struktur ludzkiego bytowania (państwo jako „wspólnota wspólnot”).

W koncepcji Finnisowskiej wspólnota istnieje, jeśli jest wspólnotą połączonych działania i wzajemnego zaangażowania w realizację tego samego dobra wspólnego. Różni ludzie, znajdujący się ze sobą w różnorodnych relacjach (interakcjach), realizujący „swoje zamiary” i „swoje cele” (które mogą być nawet ze sobą skoordynowane, zbieżne w czasie, jak i styczne), nie stworzą wspólnoty,

¹⁷ *Ibidem*, s. 148.

¹⁸ *Ibidem*, s. 148-149.

dopóki ich cele nie będą wspólne. To zatem nie mnogość (wielość) relacji, a łączący cel jest czymś konstytutywnym dla ludzkich wspólnot¹⁹. Ujmując rzecz innymi słowy, spoiwem wspólnoty jest wspólny cel.

Na różnych płaszczyznach, w tym również na normatywnej, wspólnota (w szczególności wspólnota samorządowa) łączy się z samorządem (a zwłaszcza samorządem terytorialnym).

Przyjęcie, że „samorząd” znaczy tylko tyle, co dosłowne „samo-rządzenie” (rządzenie sobą samym), nie wytrzymuje próby konfrontacji z realiami. Uznając, że intensywność samo-rządzenia może być różna, zależna m.in. od zakresu przestrzennego, określać możemy natężenie samorządu odwzorowujące, na ile, w określonych okolicznościach, rządzenie odpowiada temu, co dosłownie oznacza wyraz „samorząd”. Zatem dosłowny sens słowa „samorząd” może doprowadzić nas do przekonania, że jest mylący znaczeniowo. Niemniej, jak zauważa G. Sartori, określenie może być mylące w sensie opisowym, a pomimo tego potrzebne jako postulat. Ten bowiem nie jest mniej ważny od opisu²⁰. Tego, czym dane słowo jest, nie powinniśmy oddzielać od tego, czym być powinno.

Na koniec zwróćmy uwagę na zarysowujący się w oczywisty sposób problem adekwatności posługiwania się kategoriami „wspólnoty” i „samorządu” na gruncie normatywno-prawnym. Zagadnienie to wykracza poza założone ramy opracowania i jego cele, stąd uwaga poniższa ma jedynie charakter sygnalizacyjny. Skupiając się już tylko na terminie „wspólnota”, skonstatujmy, że pojawia się on wielokrotnie w Konstytucji RP²¹. W art. 16 ust. 1 ustrojodawca wprowadza termin „wspólnota samorządowa” do terminologii języka przepisów konstytucyjnych, a także formułuje definicję tego pojęcia (jest nią „ogół mieszkańców jednostki podziału zasadniczego”)²². Jak zauważa J. Korczak, „związek mieszkańca z określoną jednostką samorządu terytorialnego oparty jest na stałym zamieszkanu na jej terenie”²³. Właśnie ten element zwraca uwagę w kon-

¹⁹ J. Finnis, *op. cit.*, s. 169.

²⁰ G. Sartori, *op. cit.*, s. 21.

²¹ W szczególności preambuła Konstytucji RP, wskazując na zasadę pomocniczości jako zasadę ustrojową państwa, używa określenia: „umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot”; w art. 166 ust. 1 normuje kwestię „zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej”; z kolei w art. 170 „członkom wspólnot samorządowych” przyznaje prawo do bezpośredniego decydowania o sprawach tejsze.

²² 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. 204.

²³ J. Korczak podkreśla, że „podmiotem samorządu terytorialnego w Polsce jest społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w związek samorządowy, który powołany jest przez państwo w celu realizacji jego zadań”: *ibidem*, s. 205-206.

tekście wcześniejszych analiz poświęconych kategorii „wspólnoty”. Skoro na gruncie normatywnym członkostwo powstaje i ustaje jedynie w wyniku stanu faktycznego zamieszkania na terytorium jednostki samorządu terytorialnego, to członkiem wspólnoty jest mieszkaniec danej jednostki terytorialnej bez żadnych dodatkowych kwalifikatorów (takich jak np. zameldowanie na jej terenie, posiadanie obywatelstwa polskiego etc.)²⁴. Co więcej, jak zauważa J. Korczak, „członkostwo we wspólnocie, mając charakter przymusowy, nie pozwala nikogo wykluczać ze wspólnoty”²⁵. Już tylko te wybrane zagadnienia czynią zasadnym zbadanie, na ile konwencja terminologiczno-pojęciowa, jaką posługuje się prawodawca odnośnie do kategorii „wspólnoty” oraz „samorządu”, odwzorowuje ich istotę.

²⁴ *Ibidem*, s. 205.

²⁵ *Ibidem*, s. 105.

Interes lokalny w definiowaniu samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny zmienia się wraz z rozwojem społeczeństwa oraz przeobrażeniami ustroju prawno-politycznego, co skutkuje modyfikacjami w definiowaniu tej instytucji. Definiowanie samorządu jest zmienne i zależne od wielu czynników. Jednym z nich jest interes lokalny, który *a priori* można uznać za oczekiwania i aspiracje wspólnoty samorządowej, których realizacja jest prawnie zabezpieczona. Rozwinięcie tego pojęcia znajduje się w dalszej części artykułu, którego podstawowym celem będzie wskazanie, czy zasadne jest uzupełnianie definicji samorządu terytorialnego o pojęcie interesu lokalnego nie tyle w kontekście jego istnienia, ale problematyki przeciwstawiania interesowi ogólnospołecznemu.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w tym artykule będzie dogmatyczna metoda badań polegająca na analizie poglądów przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa.

1. Interes społeczny w dotychczasowych definicjach samorządu terytorialnego

W nauce polskiej, definiując samorząd terytorialny, niewiele uwagi poświęcało się wprost interesowi lokalnemu. Znajduje on pewne odzwierciedlenie przy interpretacji takich pojęć jak decentralizacja lub samodzielność.

Już w definicjach dwudziestolecia międzywojennego akcentowano wykonywanie przez samorząd terytorialny administracji państwowej w granicach ogólnego porządku prawnego¹, w oparciu o decentralizację rozumianą jako niezawisłość i samodzielność jednostki samorządu, przy nakierowaniu na

* Dr hab. Kazimierz Bandarzewski, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: [0000-0002-8783-8820](https://orcid.org/0000-0002-8783-8820).

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 130.

realizację interesu i dobra publicznego². Wskazywano, że podmiotem samorządu jest inna niż państwo osoba prawna będąca grupą społeczną korporacyjnie zorganizowaną, wybierającą organy i poprzez niesprawującą bezpośrednią administrację³. Istotę samorządu postrzegano także poprzez decentralizację rozumianą jako powstrzymywanie się państwa od wkraczania w sferę pewnych spraw lokalnych⁴. Samorząd to prawo do stanowienia o sprawach lokalnych i wykonywania w tym zakresie części zarządu państwowego, tj. prawo, którego domagają się obywatele państwa, a samo państwo uznaje to prawo jako zabezpieczające byt tego państwa⁵. Podkreślano, że bezpośrednio zainteresowani, zrzeszeni przez państwo w związek prawa publicznego wykonują miejscowe zadania o charakterze samozachowawczym (gospodarczym, zdrowotnym i kulturalnym), co nakazywało powstrzymywanie się w tym zakresie przez państwo od bezpośredniego działania⁶.

Współcześnie, definiując samorząd terytorialny, także wskazuje się na grupy społeczne i ich reprezentacje powołane przez przepis prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych⁷, na własną odpowiedzialność⁸, na zasadach niezależności określonej prawnie⁹. Coraz częściej uzupełnia się definicję samorządu o pojęcie społeczności lokalnej o demokratycznej organizacji wewnętrznej wyodrębnionej przez ustawę celem zdecentralizowanego wykonywania części zadań¹⁰, przy czym „demokratyczna organizacja wewnętrzna” rozumiana jest jako zapewniająca każdej jednostce równy udział w oddziaływaniu na decyzje podejmowane przez lokalne organy. Samorząd traktowany jest także jako korporacja mieszkańców zorganizowana demokratycznie, powołana do samodzielnego, podlegającego ochronie sądowej wykonywania administracji publicznej (działania na rzecz dobra wspólnego)

² *Ibidem*, s. 133.

³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 151.

⁴ B. Wasiutyński, *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, „Themis Polska” 1928, z. 4, s. 3; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 24.

⁵ A. Kroński, *op. cit.*, s. 23-24.

⁶ *Ibidem*, s. 25.

⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 5; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 312; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju działalności*, Warszawa 2008, s. 17-18.

⁸ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno et al., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 22; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2013, s. 196.

⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 22.

¹⁰ W. Kisiel, *Definicja samorządu terytorialnego*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 24.

poprzez szeroko rozumiane zaspokajanie potrzeb zbiorowych [...], z możliwością ich władczej ingerencji w sferę przekazanych uprawnień wyłącznie w przypadkach określonych ustawą¹¹.

W najnowszych opracowaniach traktuje się samorząd jako mechanizm przywracający równowagę w przypadku zakłóconych konfliktami stosunków lokalnych¹², a jego przyszłość upatruje m.in. w potrzebie szerokiego otwarcia na możliwości wprowadzania innowacji, kreatywności i elastyczności działania struktur samorządowych nakierowanych na realizację interesów lokalnych¹³.

Przytoczone wybiórczo definicje samorządu terytorialnego wskazują na kierunek ewolucji tego pojęcia. We współczesnych definicjach znacznie większą uwagę przykłada się już nie tyle do decentralizacji rozumianej jako udział samorządu w wykonywaniu zadań publicznych i związanej z tym samodzielności, ale przede wszystkim na zakres i formy udziału społeczności lokalnych w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Jest niepodważalne, że taki udział jest konieczny, stanowiąc warunek *sine qua non* istnienia samorządu terytorialnego¹⁴.

2. Interes ogólnospołeczny a interes lokalny

2.1. Interes ogólnospołeczny (niekiedy synonimicznie jako ogólny) stanowi klauzulę ogólną. Pomijając w tym miejscu podnoszone różnice między pojęciem interesu ogólnego (ogólnospołecznego) a dobrem wspólnym, można przyjąć, że interes ogólnospołeczny ma na celu realizację dobra wspólnego¹⁵. W doktrynie wskazuje się, że dobro wspólne jest pojęciem niezwykle złożonym i zmiennym, obejmującym m.in. cel prawa i państwa służącego wszystkim członkom wspólnoty, pierwszą wartość całego porządku prawnego, szczęście członków społeczności, dobro zbiorowości, dobro państwa w rozumieniu narzuconym arbitralnie przez rządzących¹⁶.

¹¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 128.

¹² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 317.

¹³ *Ibidem*, s. 331.

¹⁴ J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 67-70.

¹⁵ Por. M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, PPK 2017, nr 4, s. 151-173.

¹⁶ Z. Duniewska, *Dobro wspólne – wielość w swojej jedności*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 172.

W orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd definiujący interes ogólnospołeczny jako taki, który ma znaczenie dla ogółu społeczeństwa albo dla co najmniej znacznej części tego społeczeństwa¹⁷. Jego przykładem jest zapewnienie dopływu należności podatkowych do budżetu¹⁸ lub składek na ubezpieczenie społeczne¹⁹. W orzecznictwie TSUE definiuje się interes ogólnospołeczny jako interes obejmujący potrzebę o charakterze ogólnym (powszechnym), która z przyczyn związanych z interesem publicznym zaspokajana jest w całości lub w przeważającym zakresie przez państwo i której zaspokajanie związane jest ściśle z jego instytucjonalną działalnością nakierowaną na służbę społeczeństwu jako całości²⁰.

Można przyjąć na potrzeby niniejszego opracowania, że interes ogólnospołeczny to taki, w zakresie którego państwo (w tym administracja rządowa) podejmuje czynności (świadczy usługi), których celem jest zaspokojenie potrzeb całości społeczeństwa, albo zachowuje na ich świadczenie decydujący wpływ, których zaspokajanie jest ściśle związane z instytucjonalną działalnością państwa i powinno służyć społeczeństwu jako całości²¹. Interes ogólny będzie realizowany przez struktury samorządu, jednakże dotyczyć to może przede wszystkim zadań zleconych, które powinny być wykonywane jedynie w „zastępstwie” administracji rządowej według zasad właściwych takiej administracji²².

Interes ogólnospołeczny w demokratycznym państwie prawa w zakresie dotyczącym regulacji stosunków wewnątrz państwa nie może wynikać z innych norm niż normy prawne. Administracja rządowa wykonująca zadania publiczne nakierowane na zaspokajanie potrzeb całego lub w znacznej części społeczeństwa musi opierać się na przepisach prawa. Wynika to z zasady praworządności nakazującej, aby każde działanie organu władzy publicznej miało właściwą podstawę prawną i mieściło się w granicach prawa²³. Akty pozaprawne, programy polityczne lub inne nieformalne akty nie mogą być źródłem zadań, a tym bardziej kompetencji dla jakiegokolwiek administracji publicznej, a tym samym także źródłem interesu ogólnospołecznego.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2017 r., II SAB/Wa 192/17, LEX nr 2377909.

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 września 2013 r., I SA/Łd 214/13, LEX nr 1465146.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2012 r., III SA/Po 740/12, LEX nr 1241969.

²⁰ Wyrok TS z dnia 10 listopada 1998 r., C-360/96, *Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden przeciwko BFI Holding BV*, EU:C:1998:525, pkt 38.

²¹ A. Gawrońska-Baran, Art. 4, [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.

²² J. Niczyporuk, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 89.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 77-81.

2.2. Odrębną kategorią jest interes lokalny, który także niewątpliwie jest interesem publicznym i często wpisuje się w interes ogólnospołeczny²⁴, ale może być też odmienny od niego²⁵. Jest to interes określonej wspólnoty samorządowej wynikający z jej upodmiotowienia oraz z uznania przez prawo odrębności interesów owych wspólnot od interesu ogólnospołecznego. Skoro interes lokalny stanowi immanentną cechę upodmiotowienia wspólnot, to nie ma on charakteru dowolnego, ale musi „wpisywać się” w ustawowo określony zakres swobody pozwalający na dostosowaniu wykonywania danego zadania do miejscowych potrzeb i oczekiwań różnorodnych wspólnot samorządowych.

W doktrynie stwierdzono, że interes lokalny ma charakter obiektywny²⁶. Owa obiektywność ma jednak charakter incydentalny, tzn. jest zmienna zarówno w stosunku do każdej wspólnoty samorządowej, jak i zmienna w czasie.

O ile samą podmiotowość wspólnoty samorządowej można traktować jako wartość konstytucyjną²⁷, o tyle ramy lub granice interesu wspólnoty samorządowej nie są kształtowane konstytucyjnie. Z faktu przyznania mieszkańcom jednostki zasadniczego podziału kraju statusu wspólnoty samorządowej wynika co najwyżej tyle, że mieszkańcy ci mają mieć wpływ na sprawy lokalne, ale jaki to ma być wpływ i jakimi instrumentami wykonywany, zależy już od ustawodawcy.

Uwzględnienie interesu lokalnego powinno stanowić wypełnienie granic samodzielności w warunkach decentralizacji administracji publicznej. Dostosowanie warunków i sposobu wykonywania zadania własnego samorządu do lokalnych potrzeb i możliwości wprost wpisuje się w interes lokalny. Potwierdza to tezę, że interes lokalny, podobnie jak i interes ogólnospołeczny musi wynikać z normy prawnej²⁸.

W przypadku, gdy członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażając swoje potrzeby, wskazują na taki sposób wykonywania zadania publicznego, który nie mieści się w ramach samodzielności wyznaczonej przez ustawodawcę, to nie jest to interes publiczny objęty prawną ochroną i realizacja tak wyrażonego interesu nie może być podstawą do zgodnych z prawem działań samorządu.

²⁴ P. Wilczyński, *Dobro wspólnoty*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Część I. Ustrój*, Warszawa 2000, s. 34.

²⁵ H. Knysiak-Sudyka, *Art. 6*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

²⁶ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 20.

²⁷ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁸ B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 49-66.

2.3. W doktrynie zauważono kwestię istnienia interesu lokalnego i ewentualnego przeciwstawienia go interesowi ogólnospołecznemu²⁹. Jednym ze sposobów rozstrzygania owej kolizji jest potrzeba znalezienia równowagi między nimi (interese ogólnym i lokalnym) polegającej na uregulowaniu sposobów przełamывania woli społeczności lokalnej (interesu lokalnego) na rzecz realizacji interesu ogólnego, z poszanowaniem tożsamości i praw samorządu, przy czym samorząd powinien mieć prawo prawnej ochrony jego interesu przed ingerencją³⁰. W istocie rozstrzygnięcie dylematu dotyczącego granicy między tymi interesami stanowi o rzeczywistej pozycji samorządu w państwie³¹. Jest to trafna teza, a tym samym dodatkowe uzasadnienie dla potrzeby uwzględnienia w definiowaniu samorządu właśnie granic kolizji interesu lokalnego z interesem ogólnym.

Ustawodawca, kreując zadania publiczne, powinien określić nieprzekraczalne granice ich wykonywania pozwalające na dostosowania ich do lokalnych uwarunkowań. Z perspektywy ustawodawcy ustalenie zakresu takich uwarunkowań wymaga dobrej znajomości różnorodnej rzeczywistości lokalnej. Przykładem mogą być rozwiązania dotyczące zasad ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi³². Jeżeli wykonywanie zadania własnego stanowi wyłączny zakres działania organów jednostki samorządu terytorialnego, tam w istocie nie powinno dochodzić do naruszania interesu ogólnospołecznego, a co najwyżej do naruszenia prawa. Jeżeli ustawodawca powierza dane zadanie w całości do wykonywania przez samorząd, to powinien tak ustalić ramy wykonywania tego zadania, aby nie naruszały one interesu ogólnospołecznego.

W przedstawionej analizie interes lokalny stanowi wypełnienie ram decentralizacji, zakładającej istnienie względnej samodzielności w wykonywaniu zadań przez samorząd³³.

2.4. Podstawowa przestrzeń, w której pojawiają się różnice między interesem lokalnym a ogólnospołecznym, dotyczy takich przypadków, w których przy wykonywaniu zadania publicznego uczestniczą dwie strony: samorządowa i rządowa. Przykładowo zadaniem własnym samorządu lokalnego jest likwidowanie szkół publicznych. Zgodnie z art. 89 ust. 3 pr. ośw. likwidacja szkoły

²⁹ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 20; Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 183.

³⁰ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 196.

³¹ *Ibidem*.

³² Por. art. 6j ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

³³ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] Z. Duniewska et. al., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 131-132; J. Boć, *Decentralizacja*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 225-228.

może nastąpić po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Brak pozytywnej opinii uniemożliwia likwidację szkoły publicznej, a tym samym stanowi władczą ingerencję w działalność samorządu³⁴. Odmawiając udzielenia takiej opinii, kuratorzy oświaty powołują się m.in. na reprezentowanie interesu publicznego, dobro uczniów, wykonywanie polityki rządowej (państwowej) lub uwzględnienie interesu społeczności lokalnej zainteresowanej utrzymaniem szkoły³⁵. Dochodzi do sprzeczności między interesem lokalnym reprezentowanym przez organy danej gminy a interesem ogólnym reprezentowanym przez administrację rządową. W takiej sytuacji znaczenie ma charakter danego zadania i administracja uprawniona do jego wykonywania. Jeżeli dane zadanie jest zadaniem własnym samorządu, to organy tego samorządu reprezentują interes lokalny, którego źródłem będzie wola samego organu, a w razie sprzeczności tej woli z interesem mieszkańców interes mieszkańców tylko wtedy będzie stanowił interes wspólnoty, jeżeli zostanie wyrażony przy użyciu wiążących organy samorządu prawnych instrumentów. Takim instrumentem jest w szczególności referendum lokalne³⁶. Każde inne działanie społeczności lokalnej (np. w drodze konsultacji) powinno być brane pod uwagę przez organy samorządu, ale nie będzie miało charakteru decydującego. W opisanej sytuacji na ochronę interesu lokalnego nie może powoływać się administracja rządowa, ponieważ go nie reprezentuje. Interes ogólny tylko wówczas będzie miał pierwszeństwo przed interesem lokalnym, jeżeli zostanie ujęty w określone przepisy powszechnie obowiązujące. Prawne uregulowanie tego interesu nie powinno polegać wprost na wskazywaniu na ochronę interesu ogólnospołecznego lub np. politykę państwa, ale na takiej konstrukcji norm prawnych, aby zawierały one precyzyjne hipotezy pozwalające na ich obiektywną wykładnię.

Drugi przykład dyskutowany w doktrynie i orzecznictwie dotyczy likwidacji gminy³⁷. Zadanie to wykonuje administracja rządowa, a samorząd ma jedynie w nim udział, przy czym udział ten sprowadza się do wyrażania opinii³⁸. W takiej sytuacji niewątpliwie pierwszeństwo ma interes ogólnospołeczny reprezentowany przez administrację rządową, a interes lokalny powinien być gwarantowany w takim zakresie, aby mógł być skutecznie wyartykułowany. Pod tym

³⁴ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., III OSK 2935/21, LEX nr 3117818; wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5503/21, LEX nr 3429489.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 20 października 2020 r., I OSK 851/20, LEX nr 3106764; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., III OSK 2834/21, LEX nr 3200292.

³⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 56 ust. 1 u.r.l.

³⁷ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 78-285; E. Żelasko-Makowska, *Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 619-627.

³⁸ Art. 4a ust. 1 i 2 u.s.g.

pojęciem należy rozumieć prawne zagwarantowanie wspólnocie samorządowej wyrażenia swojego stanowiska stanowiącego interes lokalny. W takiej sytuacji pierwszeństwo należy przyznać interesowi ogólnemu, co nie oznacza jedynie fasadowości interesu lokalnego, ponieważ prowadziłoby to do materialnego pozbawienia podmiotowości takiej wspólnoty. Jeżeli wyrażony przez wspólnotę interes byłby sprzeczny z interesem ogólnospołecznym, to ustawodawca powinien zobowiązać administrację rządową w pierwszej kolejności do poszukiwania rozwiązania uwzględniającego interes lokalny, a jeżeli administracja rządowa stwierdziłaby brak możliwości pogodzenia obu interesów, to jej obowiązkiem powinno być przytoczenie argumentacji uzasadniającej odmowę uwzględnienia interesu lokalnego. W odniesieniu do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmiany np. granic gminy brak uwzględnienia negatywnej opinii mieszkańców danej gminy lub organów gmin uczestniczących w zmianie granic powinien skutkować uzasadnieniem rozwiązań zawartych w projekcie rozporządzenia, które zawierałoby przesłanki odmawiające uwzględnienia interesu lokalnego.

Rekapitułując, można wskazać, że definiując samorząd terytorialny, należy zwrócić uwagę na rozwiązywanie konfliktu między interesem danej wspólnoty pozostającym w kolizji z interesem ogólnospołecznym i sposób rozwiązania tej kolizji będzie miał coraz większe znaczenie.

Zakończenie

Na podstawie przedstawionej argumentacji można wskazać na zasadność potrzeby uzupełnienia definiowania samorządu terytorialnego o granice akceptacji interesu lokalnego.

Generalizując, można stwierdzić, że **samorząd terytorialny to uznana przez ustawę demokratyczna wspólnota o odrębnej podmiotowości, utworzona celem skutecznej realizacji interesów danej wspólnoty w granicach i na podstawie określonej ustawami, z prawem do sądowej ochrony.**

W takiej definicji akcentuje się normatywny charakter demokratycznej wspólnoty o odrębnej podmiotowości, co obejmuje zarówno oparcie jej funkcjonowania na zasadach wyboru organu stanowiącego jednostki samorządu przez mieszkańców i zapewnieniu innych form demokratycznego oddziaływania mieszkańców wspólnoty, jak i samo pojęcie wspólnoty traktowanej jako ustawowo wyodrębniona grupa osób zamieszkujących dane terytorium. Nawiązuje to wprost do treści art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i nie zamyka drogi do wskazania, że odrębną podmiotowość posiada tak jednostka samorządu, jak i sama wspólnota rozumiana jako jej mieszkańcy. Są to różne postacie podmiotowości.

Kolejna część tej definicji akcentuje potrzebę utworzenia wspólnoty celem **skutecznej realizacji interesów danej wspólnoty w granicach i na podstawie określonej ustawami**. Istnienie własnych interesów wspólnoty może wskazać na granice jej samodzielności. Podkreśla się jednak pierwszeństwo interesu lokalnego w zakresie **zadań własnych samorządu**. Odnosnie do innych zadań skierowanych do wspólnoty interes lokalny zawsze powinien być brany pod uwagę i uwzględniany do granic interesu ogólnego, a w razie braku możliwości jego akceptacji organ administracji rządowej powinien uzasadnić powody odmowy jego uwzględnienia.

W przedstawionym ujęciu interes lokalny nie wypełnia jedynie decentralizacji i związanej z tym samodzielności samorządu. Decentralizacja gwarantuje jakiś zakres samodzielności samorządu w zakresie zadań własnych, ale bez wyraźnego wskazania, że samodzielność ta pozwala na realizację interesu lokalnego. Zaakcentowanie skutecznej realizacji interesu lokalnego stanowi o wyraźnym pierwszeństwie tego interesu w sprawach własnych samorządu i konieczność jego uwzględniania w innych sprawach dotyczących samorządu. Takie zaakceptowanie przez ustawodawcę kierunku regulacji prawnych stanowiłoby wyjście samorządu ze stanu okresu „młodości” w stan „dojrzałości”, tj. rzeczywistej odpowiedzialności za swoje własne zadania.

Podmiot samorządu terytorialnego – uwagi *de lege ferenda*

Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy¹. Podmiotem samorządu terytorialnego są zatem jego mieszkańcy. Nie budzi to wątpliwości w kontekście obowiązujących regulacji prawnych, począwszy od norm konstytucyjnych. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Podobne uregulowania znajdują się w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, tj. w art. 1 ust. 1 u.s.g., art. 1 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 1 ust. 1 u.s.w.

Powołane przepisy, posługując się pojęciem „mieszkańca”, nie definiują tego pojęcia. Na aspekt ten zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu, wskazując, że „mieszkaniec” jest niezdefiniowanym legalnie pojęciem języka prawnego. Stąd zdefiniowanie terminu „mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego” przypadło sądom administracyjnym w związku ze stosowaniem prawa².

Pomimo braku ustawowej definicji nie budzi wątpliwości to, że zwrotu „mieszkaniec” nie należy oceniać przez pryzmat obywatelstwa. Mieszkańcami, czyli podmiotami samorządu terytorialnego, są bowiem osoby zamieszkujące na obszarze gminy, powiatu, względnie województwa, niezależnie od tego, czy legitymują się obywatelstwem polskim, obywatelstwem obcym czy też w ogóle nie posiadają żadnego obywatelstwa. Przymiot obywatelstwa jest zatem nieistotny z punktu widzenia podmiotowości i tworzenia *ex lege* wspólnoty samorządowej. Argumentem przesadzającym za słusznością tego poglądu jest to, że jeśli ustawodawca (w tym konstytucyjny) uzależnia nadanie określonego statusu, prawa czy nałożenie obowiązku od legitymowania się obywatelstwem, w tym obywatelstwem polskim, to jest to wprost określone przepisem prawa. Przykładowo, prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania

* Dr hab. Anna Wierzbica, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Zespół Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: [0000-0003-2359-0333](https://orcid.org/0000-0003-2359-0333).

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 22.

² J. Dorosz-Kruczyński, *Członkostwo we wspólnocie samorządowej a potrzeby metropolii*, ST 2021, nr 7-8, s. 185-197.

Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów zostało zastrzeżone wyłącznie dla obywatela polskiego³, co oznacza, że posiadanie statutu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego jest niewystarczające do korzystania z tych praw. Także obrona Ojczyzny jest obowiązkiem nałożonym przez ustawodawcę konstytucyjnego na obywatela polskiego, a nie tylko mieszkańca. Brak obywatelstwa polskiego nie oznacza zatem *ad hoc* braku przymiotu członka wspólnoty samorządowej, z zastrzeżeniem jednakże tego, że korzystanie z niektórych praw przez członków tej wspólnoty jest uzależnione od posiadania obywatelstwa polskiego. Tytułem przykładu wskazać można na prawo wyboru radnych powiatu oraz radnych sejmiku województwa, które ustawowo zostało zastrzeżone dla obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze odpowiednio powiatu, względnie województwa⁴.

Wątpliwości nie pozostawia także to, że podmiotem samorządu terytorialnego jest każdy zamieszkujący na jej obszarze członek wspólnoty samorządowej, niezależnie od wieku, przy czym – podobnie jak w przypadku legitymowania się obywatelstwem polskim – korzystanie z niektórych praw członka wspólnoty jest uzależnione od posiadania określonego wieku, co do zasady od bycia pełnoletnim. Za przykład może posłużyć, że prawo wyboru wójta ma obywatel polski kończący najpóźniej w dniu głosowania 18 lat, obywatel UE niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, który stale zamieszkuje na obszarze tej gminy, w której wybierany jest wójt⁵. Jako niezgodne z prawem należy zatem ocenić uzależnianie przynależności do wspólnoty samorządowej od osiągnięcia określonego wieku. Potwierdzeniem tego jest stanowisko Wojewody Wielkopolskiego z dnia 2 czerwca 2021 r., w którym organ ten uznał, że rada, realizując przypisane gminie zadanie własne, nie może arbitralnie kwalifikować do grona wspólnoty osób legitymujących się określonym czasem trwania zamieszkiwania, ewentualnie uzależniać tego od charakteru zamieszkiwania czy wieku osoby⁶. Podobnie przyjmuje się w doktrynie⁷.

O przynależności do wspólnoty samorządowej, a zatem o posiadaniu statusu podmiotu samorządu terytorialnego nie decyduje posiadanie numeru

³ Zob. art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴ Więcej na ten temat zob. A. Wierzbica, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022, Lex/el.

⁵ Zob. art. 10 §1 pkt 3 lit. a k.wyb.

⁶ KN-I.4131.1.356.2021.23, Wielk. 2021, nr 4527.

⁷ Zob. B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 1.

PESEL. Jak słusznie zauważył Wojewoda Śląski: „Numer PESEL nie jest ani warunkiem, ani przesłanką bycia mieszkańcem gminy, jak również nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania”⁸.

Członkostwo we wspólnocie samorządowej powstaje *ex lege*, w związku z zamieszkiwaniem na obszarze tej wspólnoty. Oznacza to, że aby stać się członkiem wspólnoty, czyli podmiotem jednostki samorządu terytorialnego, nie trzeba złożyć żadnego oświadczenia woli o przystąpieniu do tej wspólnoty. Konsekwencją tego, że członkostwo we wspólnocie samorządowej powstaje z mocy prawa, w związku z zamieszkiwaniem na obszarze tej wspólnoty, jest również to, że żaden organ administracji publicznej nie potwierdza przynależności mieszkańca do wspólnoty. Co więcej, żaden organ administracji publicznej nie posiada kompetencji do pozbawienia kogokolwiek przymiotu członka danej wspólnoty samorządowej. Na aspekt ten zwrócił uwagę Wojewoda Podkarpacki, stwierdzając w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 26 września 2023 r., że przynależność do wspólnoty gminnej powstaje, istnieje i gaśnie „z mocy prawa” (podkreśla to również przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, iż jest ona obligatoryjna i niezbywalna. Mieszkaniec gminy nie może więc ani z własnej woli, ani z woli jakichkolwiek innych osób, organów lub instytucji pozostawać poza ramami wspólnoty samorządowej lub być z niej wykluczony⁹.

W literaturze przedmiotu zauważono, że koncepcja przynależności do wspólnoty jest odformalizowana – do stwierdzenia członkostwa jednostki w danej wspólnocie samorządowej nie jest wymagane np. urzędowe potwierdzenie zamieszkiwania danej osoby na konkretnym terenie¹⁰. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest też warunkowana jakimkolwiek aktem zgody członka wspólnoty (mieszkańca)¹¹.

Konkludując, stwierdzić zatem należy, że dla przynależności do wspólnoty samorządowej nie mają znaczenia takie okoliczności, jak zameldowanie, wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich, natomiast warunkują one zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej¹². Przynależności do wspólnoty samorządowej nie determinuje również wykazywanie jakiejkolwiek aktywności w tej wspólnocie.

⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 29 kwietnia 2015 r., PN-II.4131.185.215, „Wspólnota” 2015, nr 12, poz. 11.

⁹ P-II.4131.2.208.2023, Podk. 2023, nr 4470.

¹⁰ J. Dorosz-Kruczyński, *op. cit.*, s. 185-197.

¹¹ I. Niżnik-Dobosz, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 1, Lex/el.

¹² Podobnie w wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2013 r., II OSK 2471/13, LEX nr 2203905.

Inaczej niż w niektórych europejskich ustrojach samorządu terytorialnego, np. szwajcarskim¹³, polskie prawo samorządu terytorialnego nie uzależnia przynależności do wspólnoty samorządowej i uzyskania statusu podmiotu gminy, powiatu czy województwa od określonego czasu przebywania czy zamieszkiwania na obszarze tego samorządu. Posiadanie przymiotu mieszkańca, a zatem podmiotu samorządu terytorialnego, nie jest obwarowane żadnym okresem. Na aspekt ten zwrócił uwagę Wojewoda Wielkopolski, stwierdzając w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 lipca 2023 r., że gmina, realizując przypisane jej zadanie własne tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, wyłączyć z grona członków wspólnoty osób, które zamieszkują na terenie gminy krócej niż pięć lat. Podkreślenia wymaga, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w ustawie. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy¹⁴. Podobnie uznał WSA we Wrocławiu, orzekając, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania na jej terenie¹⁵.

Pomimo wskazanego braku legalnej definicji „mieszkańca” w ustrojowych ustawach samorządowych zwrot ten w języku prawniczym powszechnie jest łączony z ustawową, cywilnoprawną definicją zamieszkania. Na konieczność posługiwania się tym cywilistycznym rozumieniem pojęcia „mieszkaniec” wskazała m.in. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, uznając w uchwale z dnia 7 czerwca 2022 r., że przepisy u.s.g. nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów k.c.¹⁶ Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Do tak zdefiniowanego miejsca zamieszkania nawiązują też normy prawa wyborczego określające znaczenie zwrotu „stałe zamieszkanie”. Stosownie bowiem do art. 5 pkt 9 k.wyb. pod pojęciem stałego zamieszkania należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Pobytom stałym jest nato-

¹³ „Podstawowym typem gminy jest gmina mieszkańców. Tworzą ją wszyscy mieszkańcy gminy. Ludność gminy tworzą obywatele, którzy wykonują swe prawa polityczne na terytorium gminy. Konstytucja Związkowa (art. 43 ust. 5) stanowi, że po 3 miesiącach od osiedlenia się w gminie każdy obywatel szwajcarski uzyskuje prawo głosu w sprawach kantonalnych i gminnych” – B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 291.

¹⁴ NP-III.4131.1.393.2023.3, Wielk. 2023, nr 7307.

¹⁵ Wyrok z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383.

¹⁶ Uchwała KRIO w Warszawie, 14.242.2022, Mazow. 2022, nr 8670.

miast – stosownie do art. 25 ust. 1 u.e.l. – zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Jednocześnie ustawodawca *expressis verbis* odróżnia pobyt stały od pobytu czasowego, którym jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem. Określając adres, podaje się:

- 1) w gminach, które uzyskały status miasta – nazwy miasta (dzielnicy), ulicy, numeru domu i lokalu – jeżeli jest wydzielony, nazwy województwa oraz kodu pocztowego;
- 2) w pozostałych gminach – nazwy miejscowości, ulicy, jeżeli w miejscowości występuje podział na ulice, numeru domu i lokalu – jeżeli jest wydzielony, nazwy gminy, nazwy województwa oraz kodu pocztowego (art. 26 ust. 1 u.e.l.).

Ustawowe pojęcie adresu jest zatem bardziej szczegółowe od ustawowego pojęcia zamieszkiwania, które ogranicza się jedynie do wskazania miejscowości. Należy też wskazać, że w art. 28 k.c. wprowadzono zasadę, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania.

W kontekście art. 25 k.c. nie budzi wątpliwości też to, że pojęcie zamieszkiwania nie musi być tożsame z pojęciem zameldowania, a ściślej rzecz ujmując, zameldowanie pod oznaczonym adresem w żadnym razie nie przesądza o zamieszkiwaniu. Jak słusznie zauważył NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., w aktualnym stanie prawnym instytucja zameldowania ma charakter czysto ewidencyjny. Obowiązek meldunkowy służy przede wszystkim prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji. Posiadanie informacji o miejscu zamieszkania i pobytu umożliwia racjonalizację szeregu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego¹⁷. O ile zatem adres zamieszkiwania – przesądzający o statusie mieszkańca, członka wspólnoty samorządowej – może pokrywać się z zameldowaniem, o tyle jednak adresy te mogą być różne. Jeśli adresy te nie są tożsame, to o przynależności do wspólnoty samorządowej nie przesądza adres zameldowania. Tym bardziej o omawianej przynależności nie przesądza posiadany tytuł prawny do lokalu, nawet wówczas, gdy jest to prawo własności. Na aspekt ten zwraca się również uwagę w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego „Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 u.s.g.) i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania stałego zameldowania na jej terenie”¹⁸.

¹⁷ I OSK 527/22, LEX nr 3583509.

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2011 r., NK-N.4131.450.2011.JB6, Doln. 2011, nr 114, poz. 1836.

Z art. 25 k.c. oraz z art. 5 pkt 9 k.wyb. wynika, że o stałym miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (fakt przebywania, względnie zamieszkiwania) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu). Czynniki te pozostają ze sobą w stosunku koniunkcji, co oznacza, że nie można mieć miejsca zamieszkania bez wystąpienia ich obu jednocześnie¹⁹.

Analiza tych regulacji prawnych dowodzi tego, że o posiadaniu statusu podmiotu samorządu terytorialnego, czyli mieszkańca tworzącego z mocy prawa wspólnie z innymi mieszkańcami wspólnotę samorządową, przesądza – poza czynnikiem zewnętrznym (fakt przebywania, względnie zamieszkiwania) – element o charakterze wewnętrznym, nieobiektywnym, jakim jest zamiar stałego przebywania. Zamiar przebywania jest zatem przesłanką indywidualną przypisaną do określonego podmiotu – członka wspólnoty samorządowej. Ma ona też cechę dobrowolności, na co wskazał WSA we Wrocławiu, orzekając w wyroku z dnia 16 maja 2023 r., że przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego jest spełniona wówczas, gdy opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne. Dobrowolność opuszczenia miejsca pobytu stałego musi wynikać z własnej woli zainteresowanej osoby, a nie z powodu presji czy bezprawnego działania innych osób. Innymi słowy, o dobrowolności decyduje samodzielna rezygnacja z przebywania pod danym adresem, nie zaś rezygnacja wywołana przymusem fizycznym, psychicznym czy finansowym osób trzecich²⁰. Na aspekt ten zwrócono też uwagę w doktrynie, wskazując, że „w polskim prawie obowiązuje subiektywistyczna koncepcja członkostwa we wspólnocie samorządowej. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że przynależność do takiego związku zależna jest od zachowania jednostki (*corpus* – przebywania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego) i jej woli (*animus* – zamiar stałego pobytu). Tym samym w koncepcji przyjętej przez ustawodawcę o byciu mieszkańcem decyduje element subiektywny – wola danej jednostki”²¹. Podobnie przyjęto w orzecznictwie sądowym, podkreślając, że „nie sposób ustalić pewnego, obiektywnego (np. czasowego) miernika stałego pobytu, co oznacza, że każdy przypadek wymaga indywidualnej oceny”²². Jednocześnie zamiar przebywania, czyli składnik mentalny – *animus* – nie może być oceniany wyłącznie na podstawie deklaracji słownej lub zapewnień. Aby zamiar przebywania był wiarygodny, musi jeszcze wyrażać się w postaci konkretnych sprawdzalnych zachowań – które będą jego potwierdzeniem. Nie wystarczy więc w tej mierze jedynie złożenie oświadczenia czy zapewnienia przez zainteresowaną oso-

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., II FSK 1831/11, LEX nr 1321115.

²⁰ II SA/Wr 75/23, LEX nr 3566322.

²¹ J. Dorosz-Kruczyński, *op. cit.*, s. 185-197.

²² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2018 r., III SA/Łd 604/17, LEX nr 2444322.

bę o tym zamiarze. Muszą temu oświadczeniu jeszcze towarzyszyć codzienne czynności faktyczne i prawne, które będą jego wyrazem²³.

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądowym wykształcono przykładowe wyliczenie zachowań (faktów), których zaistnienie może przesądzać o zamieszkiwaniu, tj. przebywaniu z zamiarem stałego pobytu. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2022 r. zostało stwierdzone, że pobytem stałym jest przebywanie fizyczne w danym miejscu wraz z koncentracją w nim swojego centrum życiowego. To, czy centrum życiowe jest skoncentrowane w danym miejscu, można zrekonstruować w oparciu o ustalenie następujących okoliczności: należy ustalić, czy osoba podlegająca wymeldowaniu przebywa w tym domu, jada w nim, sypia, czy w miejscu pobytu znajdują się rzeczy osobiste takie jak chociażby ubrania, kosmetyki, czy osoba przyjmuje w swoim domu gości, rodzinę, czy spędza w nim wolny czas *etc.*²⁴ NSA uznał natomiast, że „O zamieszkiwaniu z zamiarem stałego pobytu mówi się wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej”²⁵. Dowodem zamieszkiwania z zamiarem stałego pobytu są też takie okoliczności faktyczne, jak: spędzanie czasu, nocowanie, prowadzenie czynności dnia codziennego, przebywanie z rodziną i prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego, uiszczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁶.

Orzeczenia te dowodzą tego, że o przebywaniu z zamiarem stałego pobytu decydują zewnętrzne, obiektywne okoliczności przemawiające za tym, że w określonej miejscowości koncentrują się główne czynności życiowe osoby. Posiadanie statusu mieszkańca jest zatem w polskim prawie samorządu terytorialnego odformalizowane. Taki stan rzeczy jest krytycznie oceniany przez przedstawicieli doktryny, którzy zwracają uwagę na to, że całkowite odformalizowanie statusu „mieszkańca” uniemożliwia administracji ustalenie rzeczywistej liczby członków danej wspólnoty samorządowej. Problemy te znajdują przełożenie zarówno na sposób wykonywania praw przysługujących samym mieszkańcom, jak i na wykonywanie ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz zarządzanie samorządem²⁷.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., II OSK 3922/19, LEX nr 3059075; tak samo w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2023 r., II SA/Ol 89/23, LEX nr 3514457.

²⁴ II SA/Po 640/21, LEX nr 3340715.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r., I OSK 364/20, LEX nr 3054777; podobnie w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2019 r., III SA/Gl 493/19, LEX nr 2688040.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 862/17, LEX nr 2320812; podobnie w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 lipca 2022 r., II SA/Go 292/22, LEX nr 3398126.

²⁷ J. Dorosz-Kruczyński, *op. cit.*, s. 185-197.

W tym miejscu warto podkreślić, że wobec procesów zmian w XXI w. obejmujących administrację publiczną rozumienie ustawowego zwrotu „przebywania z zamiarem stałego pobytu”, które, jak wskazano, determinuje przynależność do określonej wspólnoty samorządowej – staje się coraz bardziej problematyczne. Słusznie zauważa K. Skotnicki, że aktualne regulacje prawne dotyczące zamieszkiwania miały pełne uzasadnienie w przeszłości, gdy generalnie posiadało się jeden dom czy mieszkanie i miejsce to związane było z interesami życiowymi. Współcześnie jednak coraz częściej występuje sytuacja, gdy dana osoba ma dwa domy, i to w różnych gminach, powiatach, a nawet województwach, i trudno jej przesądzić, gdzie jest jej stałe miejsce zamieszkania²⁸. Zagadnienie to ma natomiast istotne znaczenie, skoro miejsce zamieszkania, zamiennie nazywane „domicylem” (łac. *domicilium*), stanowi – podobnie jak np. pełnoletniość – węzłowe pojęcie prawne na potrzeby unormowania rozlicznych stosunków, i to nie tylko cywilnoprawnych. Jest niezbędne również dla celów regulacji publicznoprawnej, wyznaczając chociażby właściwość miejscową organów administracji publicznej lub sądów²⁹. Miejsce zamieszkania determinuje miejsce wykonywania prawa wyborczego w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego³⁰. W literaturze przedmiotu zauważono, że „Obecnie coraz większa liczba osób zamieszkuje jednak w więcej niż w jednym miejscu. W ich przypadku występuje również trudność w jednoznacznym przesądzeniu miejsca charakteryzującego się stałością, o której stanowi kodeks wyborczy. Coraz więcej wyborców ma przecież miejsce zamieszkania w mieście oraz poza nim i czas spędza w równej mierze w każdym z nich. Najczęściej miejsca te znajdują się w różnych gminach, czasem w różnych powiatach, a nawet w różnych województwach. Dla takich osób równie istotne jest to, kto zasiądzie w każdej z rad gmin, a także kim będą wójtowie w gminach, w których w równym stopniu skoncentrowane są ich bardzo istotne interesy życiowe”³¹.

Wielości miejsc zamieszkania – nieznanej bądź mało znanej w ubiegłym stuleciu – sprzyja też często świadczenie pracy w miejscu niezwiązanym z adresem, z którym łączy się zamiar stałego przebywania. Kwestia ta jest dostrzegana w nowym orzecznictwie sądowym. Tytułem przykładu można wskazać,

²⁸ K. Skotnicki, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, s. 98-99.

²⁹ M. Pilich, [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, Gdańsk 2018, komentarz do art. 25 k.c.

³⁰ A. Wierzbica, *op. cit.*

³¹ K. Skotnicki, *Stale zamieszkanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy oraz referendum gminnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 315.

że WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 maja 2023 r. uznał, że „Opuszczenie przez daną osobę miejsca stałego zameldowania z powodu takich okoliczności jak praca w innej miejscowości czy nawet w innym kraju nie może być zatem automatycznie uznane za zerwanie więzi z lokalem, w którym osoba ta była zameldowana na pobyt stały, jeżeli nie zostanie wykazane, że jej centrum życiowe zostało zlokalizowane na stałe w innym miejscu. Wynika to z przyjęcia, że opuszczeniem miejsca pobytu stałego jest nie tylko fizyczne nie przebywanie w danym lokalu, ale jednocześnie zerwanie z nim związków. [...] Także sam fakt pobytu za granicą nie jest równoznaczny z opuszczeniem dotychczasowego miejsca pobytu stałego uzasadniającym wymeldowanie, jeżeli nie jest połączony z trwałą i dobrowolną rezygnacją z dotychczasowego miejsca pobytu”³².

Spostrzeżenia te przesadzają o tym, że pojęcie podmiotu samorządu terytorialnego wobec zachodzących procesów zmian w XXI w. będzie wymagało interwencji ustawodawcy, skoro nie budzi wątpliwości to, że na tym samym poziomie jednostek samorządu (np. na poziomie gmin) nie można być jednocześnie członkiem kilku wspólnot samorządowych, a więc mieć równocześnie miejsca zamieszkania z zamiarem stałego pobytu na terenie np. kilku gmin. Na aspekt ten również wskazał NSA w postanowieniu z dnia 7 marca 2023 r., orzekając, że „Na tym samym poziomie jednostek samorządu (np. na poziomie gmin) nie można być jednocześnie członkiem kilku wspólnot samorządowych, a więc mieć równocześnie miejsce zamieszkania z zamiarem stałego pobytu na terenie kilku gmin”³³.

Trafnie więc zauważa Z. Niewiadomski, że współcześnie samorząd terytorialny funkcjonuje w warunkach daleko odbiegających od tych, które go ukształtowały. Nie sposób też nie zauważyć, że samorząd podąża za zmieniającym się otoczeniem. Jest przecież – tak jak cała administracja publiczna – zjawiskiem dynamicznym³⁴.

³² II SA/Wr 46/23, LEX nr 3566424.

³³ III OSK 7052/21, LEX nr 3600286.

³⁴ Z. Niewiadomski, *O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego*, RPEiS 2020, z. 4, s. 46.

Mieszkańcy gminy – zarządzani czy zarządzający?

1. Cel, przedmiot pracy i metody badawcze

Do zainteresowań naukowych Pana Profesora Jerzego Korczaka należy samorząd terytorialny, a w szczególności ustrój i zadania jednostek tego samorządu. Sprawom tym jest poświęcona znaczna część Jego bogatego dorobku naukowego¹.

W publikacji *Prawo administracyjne: zagadnienia ogólne i ustrojowe*, w rozdziale zatytułowanym *Organizacja i funkcjonowanie administracji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków*, Jubilat omawia m.in. władze jednostek samorządu terytorialnego. Analizy w tym zakresie dzieli na dwie części.

Pierwszą poświęca samorządowym formom demokracji bezpośredniej, zwracając uwagę przede wszystkim na wybory i referenda. Oprócz tego wskazuje i charakteryzuje także inne, w tym swoiste formy partycypowania mieszkańców w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Zalicza do nich:

* Dr Jolanta Behr, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-2688-2836.

¹ Opublikowanymi niedawno pozycjami z tego zakresu są m.in.: J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-781; idem, *Władztwo organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania jej zadań*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV, s. 237-250; idem, *W kwestii jednostek pomocniczych gminy kilka refleksji nad stanem prawa, orzecznictwa i praktyki*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa: księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 294-307; idem, *Gmina wyznaniowa w świetle współczesnego prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. 1, *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, s. 855-873. Natomiast w publikacji J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, Jubilat jest autorem następujących rozdziałów i podrozdziałów: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie kontrolnej i nadzorczej* (s. 603-616); *Organizacja i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy* (s. 629-643); *Specyfika miasta na prawach powiatu* (s. 616-622); *Specyfika ustroju m.st. Warszawy* (s. 623-629); *Władze jednostek samorządu terytorialnego* (s. 570-595); *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej* (s. 654-657); *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego* (s. 595-602).

konsultacje organizowane w celu poznania stanowiska mieszkańców j.s.t. na określony temat (w tym szczególnie ich formę, którą jest budżet obywatelski), czynny udział mieszkańców j.s.t. w debacie nad raportem o stanie j.s.t., udział w zebraniach wiejskich i ogólnych zebraniach mieszkańców, prawo składania petycji oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Poza tym opisuje – osadzone w przepisach prawa materialnego – inne formy partycypacji społecznej, zbliżone do samorządowych form demokracji bezpośredniej, takie jak dyskusja publiczna regulowana przepisami o planowaniu przestrzennym. Drugą część rozważań odnosi natomiast do organów jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem ich nomenklatury, trybu obsadzania i kadencyjności, a także pozycji prawnej: radnego, wójta, starosty i marszałka województwa².

Łącząc te sprawy z tematem przewodnim publikacji autorka rozważy, czy środki prawne przysługujące mieszkańcom gminy – w szczególności opisane przez Pana Profesora w części dotyczącej demokracji bezpośredniej – sprawiają, że mieszkańcy tej wspólnoty samorządowej mają realny wpływ na decydowanie o jej sprawach, w tym związanych z wykonywaniem przez nią zadań publicznych. Celem tekstu jest więc ustalenie pozycji prawnej mieszkańców gminy w badanym obszarze, która umożliwi ocenę tego, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa mieszkańcy gminy aktywnie i realnie współzarządzają wspólnotą samorządową czy są raczej podmiotami zarządzanymi, zobowiązanymi do podporządkowania się woli organów gminy, wyrażonej w określonej prawem formie.

Dla osiągnięcia celów badawczych zostanie zastosowana metoda dogmatyczno-prawna, polegająca na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych.

2. O pozycji mieszkańców gminy względem organów tej gminy

Pojęcie wspólnoty samorządowej jest określeniem normatywnym, którym w kontekście gminy posługuje się przepis art. 1 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z nim wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. W tym zakresie ustawa nie różnicuje mieszkańców z powodu określonych kryteriów, traktuje każdego w ten sam sposób. Wspólnota samorządowa jest więc czymś stworzonym przez wszystkich mieszkańców gminy i łączącym ich, niezależnie od statusu społecznego czy ich pozycji prawnej. Połączenie to nie zawsze jednak

² J. Korczak, *Władze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 570-595.

istnieje w wymiarze realnym i jest możliwe do zaobserwowania w codziennych aktywnościach. Jest odgórnie narzucone (ustanowione) przez ustawodawcę³. I choć działania organów gminy są zorientowane na wykonywanie nałożonych na gminę zadań publicznych i są nakierowane przede wszystkim na jej mieszkańców – ustawa o samorządzie gminnym stanowi bowiem, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w określonych obszarach⁴ – to realizacja tych zadań implikuje wchodzenie w różnego rodzaju interakcje (relacje) między organami gminy a innymi podmiotami. Dla prowadzonych analiz relewantne są te, które występują między organami gminy a jej mieszkańcami.

Relacje te mają wymiar faktyczny i prawny. Przepisy prawa określają w szczególności: podstawy ich nawiązania, prawa i wolności oraz obowiązki mieszkańców, a także kompetencje organów i zadania podmiotów publicznych. Wyznaczają też pozycję prawną każdej ze stron, a niekiedy też czas trwania relacji⁵.

Prawa mieszkańców regulują przepisy dotyczące wyłącznie tej relacji lub przepisy ogólne, stosowane również w innych przypadkach. Do pierwszej grupy należą m.in. przepisy u.s.g., gwarantujące mieszkańcom dostęp do kluczowych informacji dotyczących gminy w formie raportu o stanie gminy i wyposażające mieszkańców w prawo wypowiedzenia się podczas sesji rady gminy na ich temat⁶. Do drugiej grupy należą np. przepisy ustawy o petycjach, które umożliwiają osobom żądanie od organu administracji publicznej 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, mieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji⁷.

Analizując relacje mieszkańców gminy z jej organami, można przyjąć różne perspektywy badawcze, skupiając się na tych, w których występują antagonizmy⁸, lub na tych, w których osoby w nich uczestniczące przyjmują podwójną rolę⁹. Biorąc natomiast pod uwagę kryterium podmiotu decydującego o okre-

³ Takie spojrzenie na problematykę nie przeczy jednak istnieniu w gminie sieci – bardziej lub mniej sformalizowanych – powiązań, występujących między mieszkańcami tej jednostki a innymi osobami przebywającymi na jej terenie, a także między tymi osobami a organami gminy.

⁴ Tak art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.

⁵ O relacjach prawnych w samorządzie terytorialnym: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

⁶ Art. 28aa u.s.g.

⁷ Art. 2 ust. 3 u.pet.

⁸ Zob. np. art. 221-240 k.p.a., dot. procedury skargowej.

⁹ J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, [w:] J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI, s. 79-102; J. Behr, *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Warszawa 2019, s. 196-204.

ślonych sprawach i kształtującego pozycję prawną innych, można wyróżnić w szczególności te, w których:

1. Mieszkańcy pełnią dominującą funkcję – przykładem jest głosowanie przez nich w wyborach samorządowych na konkretne osoby, które mają zostać piastunami organów gminy¹⁰.

2. Pozycja mieszkańców jest w pewnym wymiarze zbliżona do organów gminy – na ten typ relacji zwraca się niekiedy uwagę w związku z korzystaniem z usług publicznych. Należy jednak dostrzec, że mimo pozornego zrównania pozycji obu stron to organ gminy ma decydujący wpływ na częstotliwość i zakres świadczenia usług publicznych. Rolą mieszkańców jest natomiast dobrowolne partycypowanie w procesie ich „projektowania”, co następuje na zasadach określonych przepisami prawa. Błędne jest twierdzenie, w myśl którego pozycja faktyczna świadczącego usługi i usługobiorcy jest zrównana. Następujące w tym obszarze na szeroką skalę zastępowanie publicznoprawnych form działania formami prywatnoprawnymi (w szczególności umowami) – biorąc pod uwagę dominującą pozycję podmiotu świadczącego usługi – nie skutkuje bowiem zrównaniem ich pozycji, a niekiedy nawet przyczynia się do jej osłabienia przez pozbawienie osoby środków ochrony prawnej, przysługujących jej w postępowaniu administracyjnym.

W kontekście zbliżania się pozycji prawnej mieszkańców gminy do jej organów podobnie można zakwalifikować przypadek, w którym mieszkańcy aktywnie uczestniczą w sprawach wspólnoty samorządowej, korzystając z prawnych instrumentów partycypacji społecznej, w tym obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Do omawianej grupy można też zaliczyć współdziałanie organu lub organów gminy z jej mieszkańcami, którego skutkiem jest uzyskanie przez mieszkańca statusu podmiotu administrującego, w tym gdy osoba fizyczna przejmuje do prowadzenia na podstawie umowy szkołę publiczną¹¹. Pozycja mieszkańca jest wówczas najsilniejsza spośród opisanych.

3. Mieszkańcy podlegają organom gminy, są podmiotami administrowanymi – stosunek administracyjnoprawny ukształtowany między organem gminy a mieszkańcem cechuje nierównorzędność stron. Mieszkaniec jest zobowiązany do podporządkowania się woli organu, wyrażonej w przewidzianej prawem formie i uregulowanej przepisami prawa.

Wskazane relacje różni m.in.: częstotliwość ich występowania, stopień nasilenia wzajemnych oddziaływań, pozycja prawna stron¹² oraz formy dzia-

¹⁰ Zob. właściwe przepisy u.s.g. oraz k.wyb.

¹¹ Zob. art. 9 pr. ośw.

¹² Nierównorzędna w stosunkach władczych i równorzędna w niewładczych.

łania i środki prawne przysługujące określonym podmiotom. Ustalenie pozycji mieszkańców gminy względem organów tej gminy wymagałoby zatem wszechstronnej i pełnej analizy występującego między nimi konglomeratu relacji (oceny sytuacji prawnej mieszkańca), co przekraczałoby zakres niniejszych rozważań. Biorąc jednak pod uwagę kluczowe obszary, można stwierdzić, że relacja ta jest dynamiczna – zmienna w ujęciu temporalnym i przestrzennym¹³. Jej aktualny kształt wyznaczają przepisy prawa¹⁴.

Tendencją jej rozwoju jest wyposażanie mieszkańców przez ustawodawcę w coraz większą liczbę środków i instrumentów prawnych, dzięki którym mogą oni w różny sposób, w różnym zakresie i z różnym nasileniem oddziaływać na organy gminy¹⁵. Coraz częściej dostrzega się wielowymiarowy – ustrojowy, materialnoprawny, procesowy, a czasem nawet mieszany – charakter praw jednostek (także mieszkańców) urzeczywistniany w jej ramach. *De lege lata* mają one różną postać, co jest warunkowane statusem danej osoby: zamieszkiwaniem w danej gminie, występowaniem samodzielnie lub w ramach grupy mieszkańców albo za pośrednictwem organizacji społecznej¹⁶.

Odnosząc się do zmian w obrębie badanej relacji, należy dostrzec, że są one inspirowane nie tylko przez ustawodawcę, lecz również przez organy administracji publicznej, na które mają bezpośredni wpływ. Mowa w szczególności o przyjmowaniu określonych standardów obsługi klienta i weryfikowaniu efektów ich wdrożenia¹⁷. Są to zatem przypadki, w których to administracja wykazuje chęć zmiany jej stosunku względem mieszkańca. Wynika to też z transformacji roli oraz motywów działania administracji¹⁸, które wymuszają

¹³ Kontekst przestrzenny jest podkreślany z powodu obowiązywania aktów prawa miejscowego, których treść może być ukształtowana w różny sposób w poszczególnych j.s.t.

¹⁴ Decydujące znaczenie ma prawo powszechnie obowiązujące, choć przepisy prawa wewnętrznie obowiązującego również wywierają na nią pośredni wpływ. Następuje to mimo sprzeciwu doktryny i judykatury. Treść tego prawa nie jest bowiem znana mieszkańcom, co potęguje asymetrię informacji w tym obszarze (zob. J. Behr, *Rozporządzenia a zarządzenia (zakres normowania)*, [w:] P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 132-134).

¹⁵ Ich przegląd i omówienia dokonał J. Korczak w omawianej w tekście pracy.

¹⁶ M. Stahl, *Prawa jednostki i ich ochrona w systemie samorządu terytorialnego. Kilka refleksji*, [w:] J. Korczak, K. Sobierski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 531 i n.

¹⁷ J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach 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. 217-231.

¹⁸ Zob. m.in.: J. Supernat, *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, s. 469-490.

konieczność sprostania szczegółowym wymogom dotyczącym sposobu jej działania¹⁹. Kluczowym punktem dla kształtowania relacji organów administracji publicznej z mieszkańcami było wykształcenie funkcji świadczącej administracji. Jednostki nie przeciwstawiano już odtąd organowi administracji publicznej, lecz uznano ją za współdziałającą dla dobra wspólnego²⁰. Organy przejawiały natomiast troskę o osoby będące w potrzebie. Przyczyniło się to do istotnych zmian w postrzeganiu administracji, a w rezultacie i państwa²¹, w którego imieniu bezpośrednio lub pośrednio ona występuje. Stała się ona zatem tą, która spotyka się z jednostką (wychodzi jej naprzeciw), a dzieje się to na podstawie i „za sprawą” prawa administracyjnego²².

Ta nieco idylliczna wizja relacji mieszkańca z organami gminy nie jest jednak pełna. Analiza treści przepisów prawa i praktyki potwierdza bowiem, że określone prawem sposoby oddziaływania na organ gminy w wielu przypadkach nie są dostatecznie silne. Niektóre z nich nie mają charakteru publicznych praw podmiotowych (nie podlegają one ochronie w postępowaniu sądowo-administracyjnym), inne natomiast – mimo że nimi są – w praktyce są trudne do wyegzekwowania przez mieszkańca.

Mieszkaniec może żądać przyjęcia przepisów prawa o określonej treści, ale organ gminy nie musi już uwzględnić tego żądania w proponowanym przez niego zakresie. Mieszkaniec może zaproponować wybudowanie określonej drogi lub wnioskować o udzielenie dofinansowania na realizację konkretnego zadania publicznego w ramach otwartego konkursu ofert, ale organ może stwierdzić, że mimo ciekawego charakteru inicjatywy nie dysponuje on aktualnie wystarczającymi środkami na ich realizację, ponieważ innym działaniom nadał wyższy priorytet.

To organy decydują imperatywnie o kierunkach rozwoju gminy. I choć mieszkańcy mogą w różny sposób wyrażać swoje niezadowolenie z ich działań²³,

¹⁹ J. Korczak, *Smart Administration – Really? Why Not? Introduction*, WRLAE 2019, vol. 9, iss. 2, s. 1-8.

²⁰ E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Berlin 1938, s. 6-7; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 209-210; T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, AUWr No 74, „Prawo” 1964, t. XIX, s. 26; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 131; J. Behr, *Gmina jako podmiot...*, s. 33 i n.

²¹ To ono jest pierwotnym podmiotem administracji publicznej.

²² J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy prawno-porównawczej*, [w:] J. Korczak, J. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władzy...*, s. 548-553.

²³ Np. składając skargę na ich działania.

to – poza nielicznymi przypadkami²⁴ – wiele spraw jest pozostawionych uznaniu organów. Mogą one uwzględnić żądania mieszkańców, lecz nie muszą. Najczęściej są zobowiązane wyłącznie do ustosunkowania się do treści żądania, ale już nie do jego uwzględnienia.

Zakończenie

Czy można stwierdzić zatem, że w relacji między organami gminy a jej mieszkańcami nastąpiły dogłębne zmiany w ujęciu temporalnym?

W kontekście postrzegania mieszkańca jako osoby zaangażowanej w działania wspólnoty samorządowej być może tak. Jednak mimo wielu prób uczynienia z mieszkańców partnerów administracji nadal odnotowuje się występowanie nadużyć. Czas pandemii pogłębił asymetrię informacyjną między organami gminy a jej mieszkańcami, ograniczając dostęp do istotnych informacji publicznych i uniemożliwiając bezpośrednie uczestnictwo w posiedzeniach organów kolegialnych pochodzących z wyborów.

Ponadto, praktyczne znaczenie niektórych środków i instytucji prawnych przysługujących mieszkańcom jest nominalne. Co więcej, nadal istotną rolę odgrywa sposób interpretowania przepisów prawa przez organ gminy, który jest zobowiązany do podjęcia działania. Jest to niekiedy wykorzystywane w nieodpowiedni sposób.

Odnotowywane są też przypadki, w których mieszkańcy są pozbawieni środków prawnych umożliwiających egzekwowanie przysługującym ich publicznych praw podmiotowych. Jeśli organ działa przewlekłe, pozoruje działania lub pozostaje w bezczynności – nawet gdy uzyskamy korzystny dla nas prawomocny wyrok sądu administracyjnego – to nie zmusimy organu do działania, np. do udostępnienia informacji publicznej we wskazanym w wyroku zakresie. Co prawda organ, nie uwzględniając wyroku sądu, naraża się na poniesienie konsekwencji określonych w odrębnych przepisach²⁵, nie ma jednak materialnych środków zmuszających go do podjęcia danego działania.

Ostatnią sprawą, na którą warto zwrócić uwagę, jest odstępowanie przez organy administracji publicznej od stosowania publicznoprawnych form działania na rzecz form prywatnoprawnych. Następuje to na coraz szerszą skalę w innych państwach i jest zasadniczo uznawane za pozytywne zjawisko, bowiem wyłącza stosowanie władztwa przez organ administracji publicznej.

²⁴ Np. zainicjowanie referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

²⁵ Zob. np. rozdział 10 u.s.g.

Paradoksalnie jednak niesie ono za sobą ryzyko przesuwania granic przez właściwy organ i wiąże się z osłabieniem pozycji prawnej mieszkańca. Następstwem rezygnacji ze stosowania władczych form działania jest bowiem pozbawienie mieszkańca zagwarantowanych mu w ramach postępowania administracyjnego praw i wyłączenie stosowania zasad tego postępowania (np. zasady informowania stron postępowania, prawa do wglądu w akta sprawy, prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia). Istniejąca w tym przypadku równorzędność formalna stron nie gwarantuje bowiem równorzędności materialnej, a mieszkaniiec jest często bezbronny wobec rozbudowanego aparatu administracyjnego, mającego przewagę informacyjną i techniczną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że pomimo zmian w obrębie relacji mieszkańców gminy z organami tej gminy nadal występuje istotna dysproporcja między tymi podmiotami na niekorzyść mieszkańców. Pozytywnie natomiast należy ocenić trend mający na celu wzmocnienie pozycji prawnej mieszkańców, jednak *de lege ferenda* należy postulować wprowadzenie bardziej efektywnych środków prawnych przysługujących słabszej stronie.

Zakres podmiotowy referendum gminnego

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 170 Konstytucji RP 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 kolei art. 62 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Wynika z tego, że prawo do udziału w referendum lokalnym jest zagwarantowanym konstytucyjnie prawem podmiotowym. Na poziomie konstytucyjnym ustrojodawca postanowił również wyartykułować negatywne przesłanki udziału w referendum. W myśl art. 62 ust. 2 ustawy zasadniczej prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługują osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

1. Prawo podmiotowe do udziału w referendum gminnym

W odniesieniu do treści art. 170 Konstytucji RP i użytego w niej sformułowania „członkowie wspólnoty samorządowej” w doktrynie czynione są obszernie wywody mające na celu ustalenie, kogo należy uznawać za członka wspólnoty samorządowej i jak należy tę wspólnotę pojmować¹. Sprawy nie ułatwiają rozbieżności pomiędzy nomenklaturą użytą w ustawie zasadniczej, która wielokrotnie w swojej treści posługuje się innym zwrotem, tj. „społeczności lokalne”².

* Dr hab. Joanna Jagoda, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: [0000-0001-5740-1815](https://orcid.org/0000-0001-5740-1815).

¹ Zob. np. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 83-97.

² Sprawę opisuje szczegółowo T. Szewc w następujący sposób: „Niezwykle poważny błąd zawiera tłumaczenie ustępów 3, 6 i 8. Użyto w nich określenia «społeczności lokalne». [...] W tekście

W tej materii trzeba się odwołać do art. 2 u.r.l., który stanowi, że w referendum lokalnym w drodze głosowania wyrażają swoją wolę mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej. Z przepisu tego wynika więc jasno, że za członków wspólnoty samorządowej, o których mowa w art. 170 Konstytucji RP, należy uznać mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego – czyli w przypadku referendum gminnego mieszkańców gminy. Wynika to również wprost z treści art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Warto przy tym wskazać cechy wspólnot samorządowych, na które słusznie zwraca uwagę P. Tuleja, twierdząc, iż „powstają one z mocy prawa powszechnie obowiązującego w oparciu o kryteria wskazane w art. 15 ust. 2. O przynależności do danej wspólnoty samorządowej decyduje wyłącznie fakt zamieszkiwania na jej terenie. Powstaje ona z mocy prawa, więc wola osoby zamieszkałej nie ma znaczenia dla ustalenia tej przynależności. Korporacyjny charakter wspólnoty oraz tworzenie jej z mocy prawa należy do istoty samorządu terytorialnego”³. Wspomniany art. 15 ust. 2 Konstytucji RP należy traktować jako nadający kierunki przy tworzeniu wspólnot samorządowych. Zgodnie z tym przepisem „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”⁴.

W referendum gminnym mogą zatem brać udział mieszkańcy będący z mocy prawa członkami wspólnoty samorządowej. Nie dotyczy to jednak wszystkich mieszkańców, a osób spełniających kryteria określone w treści art. 3 u.r.l. Zgodnie z tym przepisem w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące

oryginalnym użyto pojęć *local authorities* i *collectivites locallés*. Znaczą one odpowiednio «władze lokalne» i «wspólnoty lokalne». Różnica wynika z odmiennego podejścia. Termin angielski cechuje podejście strukturalne (kto sprawuje władzę), a francuski podmiotowe (kto tworzy). Zbadania wymaga zatem stosunek pojęć «społeczność lokalna» i «wspólnota lokalna». Zgodnie ze słownikiem języka polskiego: a) społeczność oznacza „ogół ludzi danego środowiska społecznego, ogół osób związanych jako członkowie w jedną organiczną całość, ogół mieszkańców kraju, związanych ze sobą ogólnym obyczajem, wspólnymi interesami i stosunkami; b) o wspólnotcie można mówić wówczas, gdy występuje «oznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne bycie właścicielem czegoś lub użytkownikiem, grupa osób związana ze sobą czymś wspólnym, np. pochodzeniem, kulturą, interesami, własnością». Widać, że pierwsze z tych pojęć ma charakter socjologiczny, przez odwołanie się do więzi społecznych i kulturowych. Wspólnota oznacza natomiast połączenie na podstawie określonej cechy wspólnej, przy czym cecha ta może być niemal dowolna. To pojęcie powinno być użyte w EKSL. Błąd ten występuje nagminnie przy tłumaczeniu niemal każdego przepisu Karty”. T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11, s. 4.

³ P. Tuleja, *Komentarz do art. 16 Konstytucji RP*, [w:] P. Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2023.

⁴ Chodzi o ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Jednocześnie na wstępie należy wyjaśnić, co dokładnie oznacza użyty w art. 3 u.r.l. zwrot „brać udział” w referendum gminnym. W tym zakresie A. Rakowska-Trela słusznie wyjaśnia, iż prócz głosowania chodzi także o udział w procedurze referendalnej realizowany w innych formach, na innych jej etapach (np. złożenie swojego podpisu pod inicjatywą referendalną, udział w kampanii referendalnej)⁵. Chodzi więc o wykonywanie wszystkich czynności, które są zastrzeżone dla mieszkańców mogących wziąć udział w referendum zgodnie z przepisami u.r.l. Lektura art. 3 u.r.l. prowadzi do wniosku, że dopiero ustalenie: 1) komu przysługuje czynne prawo wyborcze oraz 2) kogo należy uznać za mieszkańca gminy, pozwoli na ostateczne ustalenie kręgu osób mogących wziąć udział w referendum. W braku odpowiednich definicji w przepisach u.r.l. należy skorzystać z delegacji przewidzianej w art. 1 ust. 2 tej ustawy, który w sprawach nieuregulowanych odsyła do postanowień kodeksu wyborczego.

2. Czynne prawo wyborcze jako warunek konieczny do wzięcia udziału w referendum

Czynnemu prawu wyborczemu poświęcona jest treść art. 10 k.wyb. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 10 § 1 pkt 3 lit. a) k.wyb. czynne prawo wyborcze (tj. prawo wybierania) w wyborach do rady gminy posiadał obywatel polski oraz obywatel UE niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy⁶. Prawo do udziału obywateli UE w referendum gminnym występuje w polskich przepisach wyborczych nie od dziś; dotychczas prawo to obejmowało również obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii. W związku jednak z brexitem obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii stracili istniejące do tej pory uprawnienia referendalne i wyborcze w Polsce, wynikające z posiadania statusu obywatela UE. Sprawa ta stała się przedmiotem umowy międzynarodowej z 29 maja 2020 r.⁷ W uzasadnieniu do projektu ustawy o ratyfikacji Um.Brex.2020 podkreślono, że jej celem „jest nadanie obywatelom Polski praw

⁵ A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 3 u.r.l.*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Legalis/el. 2019.

⁶ Wersja obowiązująca do 16 marca 2023 r.

⁷ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisana w Warszawie dnia 29 maja 2020 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 237 (dalej w skrócie: Um.Brex.2020).

wyborczych w niektórych wyborach samorządowych, analogicznych do tych, które posiadali do momentu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (które nastąpiło 31 stycznia 2020 r.). Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową jest szczególnie istotne dla licznej Polonii zamieszkującej Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, która to społeczność, pomimo dotychczasowych zapewnień strony brytyjskiej, może utracić swoje prawa wyborcze w wyborach samorządowych w przypadku niezwiązania się obu państw Umową. W przypadku obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej należy z kolei pamiętać, że obecnie nie istnieje już podstawa prawna umożliwiająca im udział w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Taką podstawę wprowadza dopiero Umowa⁸. Prawo to zostało przewidziane w art. 2 Um.Brex.2020. Zgodnie z treścią ust. 1 tego artykułu: „Rzeczpospolita Polska przyznaje obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy legalnie zamieszkują w Rzeczypospolitej Polskiej prawa do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych warunkach jak obywatelom Unii Europejskiej, niebędącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł nie narusza „praw obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy legalnie zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do udziału w referendach gminnych w Rzeczypospolitej Polskiej, które jest regulowane przez prawo wewnętrzne”. Oznacza to, że obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej mogą brać udział w polskich referendach gminnych, przy założeniu, że spełniają przesłanki określone w art. 3 u.r.l., który stanowi ku temu podstawę materialnoprawną.

Stan ten znalazł odzwierciedlenie w nowelizacji k.wyb., w wyniku której od 17 marca 2023 r. art. 10 § 1 pkt 3 lit. a) otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym czynne prawo wyborcze (tj. prawo wybierania) w wyborach do rady gminy posiada: „obywatel polski, obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy”⁸. Należy przy tym dodać również następujące negatywne przesłanki, które zostały przewidziane w obecnie obowiązującym art. 10 § 2 pkt 1-3 k.wyb., zgodnie z którym nie ma prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) osoba:

- 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;
- 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;

⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 497 ze zm.

3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu⁹.

Dopiero łączne potraktowanie wymienionych okoliczności daje jasną odpowiedź na pytanie o osobę uprawnioną do głosowania w referendum gminnym.

3. Wiek jako przesłanka uzyskania czynnego prawa wyborczego

Ustawodawca nie powiązał wprost wymaganego do osiągnięcia prawa wybierania wieku z pełnoletnością, o której mowa w przepisach k.c.¹⁰ Ma to znaczenie w przypadku dokonywania oceny, czy osoba, która nie ukończyła 18. roku życia, a uzyskała pełnoletność (w wyniku zawarcia związku małżeńskiego), uzyskuje prawo głosowania w referendum. W tej kwestii słusznie wypowiedział się A. Kisielewicz w następujący sposób: „Wiek człowieka jest jednym z istotnych elementów decydujących o zakresie jego praw i obowiązków, tak w sferze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. W świetle prawa cywilnego ukończenie 18 lat życia oznacza uzyskanie pełnoletności, dającej pełną zdolność do czynności prawnych, dokonywanych w stosunkach cywilnoprawnych (art. 10 i 11 k.c.). Na tym samym poziomie określono wymagania wiekowe dla uzyskania czynnego prawa wyborczego. Prawa wybierania nie powiązano jednakże z uzyskaniem pełnoletności, lecz z osiągnięciem 18. roku życia. W konsekwencji czynnego prawa wyborczego nie ma osoba, która uzyskała pełnoletność przed ukończeniem 18 lat przez zawarcie związku małżeńskiego (art. 10 § 2 k.c.)”¹¹.

4. Czynne prawo wyborcze obywatela UE niebędącego obywatelem polskim

Możliwość udziału w referendum obywateli polskich nie wymaga szerszego opisu. Naturalne wątpliwości w kontekście prawa do udziału w referendum może jednak wywoływać przewidziane w ww. przepisach, nadanie czynnego prawa wyborczego w wyborach do organu stanowiącego gminy (a więc również prawa do udziału w referendum gminnym) osobie niebędącej obywatelem

⁹ Ograniczenia te są wskazane również w treści wspomnianego wcześniej art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługują osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”.

¹⁰ Zgodnie z art. 10 k.c.: § 1. Pełnoletnim jest, kto ukończył lat osiemnaście. § 2. Przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletność. Nie traci jej w razie unieważnienia małżeństwa.

¹¹ A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 3 u.r.l.*, [w:] K.W. Czaplicki et al., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, LEX/el. 2007.

polskim, a będącej obywatelem UE. Możliwość ta jest efektem członkostwa Polski w UE. Zgodnie z art. 22 ust. 1 TFUE: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”. Opisaną kwestię, w komentarzu do k.wyb., rozwijają i wyjaśniają w następujący sposób A. Kisielewicz i J. Zbieranek: „Przepisy Traktatu nie wskazują bezpośrednio struktur samorządowych, do których odnoszą się prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej przewidziane w art. 22 ust. 1 TFUE. W związku z tym w dyrektywie Rady 94/80/WE z 19.12.1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. UE L 368, s. 38 ze zm.), uwzględniając różnorodność tych struktur i – co za tym idzie – różne rozumienie pojęcia wyborów lokalnych, przyjęto, że pojęcie to oznacza wybory powszechne na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek podległych, zarówno do rad lokalnych, jak i lokalnych władz wykonawczych. W ustroju polskiego samorządu terytorialnego podstawową jednostką samorządową jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego też Kodeks wyborczy przyznaje obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi prawo wybieralności wyłącznie do rady gminy i prawo wybierania do rady gminy oraz na wójta, burmistrza, prezydenta miasta”¹². Prowadzi to do konkluzji, że obywatel UE stale zamieszkujący na obszarze gminy w Polsce posiada czynne prawo wyborcze, a w konsekwencji posiada również prawo do brania udziału w referendum gminnym.

5. Stałe zamieszkiwanie na terenie gminy jako warunek konieczny do wzięcia udziału w referendum

W celu ustalenia miejsca zamieszkania osoby fizycznej należy posłużyć się definicją określoną przepisami prawa cywilnego. Zgodnie z art. 25 k.c.: „Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta

¹² A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 10 u.k.w.*, [w:] K.W. Czaplicki et al., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX/el. 2018.

przebywa z zamiarem stałego pobytu”. Artykuł 28 k.c. stanowi, iż „Można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania”, co wyklucza możliwość wzięcia przez tę samą osobę i w tym samym czasie udziału w referendum gminnym na terenie różnych gmin. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że na pojęcie miejsca zamieszkania składają się dwa czynniki: „1) faktyczne przebywanie w danej miejscowości (tzw. *corpus*, czyli element zewnętrzny zwany też obiektywnym) oraz 2) zamiar stałego w niej pobytu (tzw. *animus manendi*, czyli element wewnętrzny, zwany też subiektywnym)”¹³. Uzupełniając należy wskazać za orzecznictwem, iż: „o zamiarze stałego pobytu można mówić wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności dorosłej osoby fizycznej”¹⁴. Tylko łączne występowanie wymienionych czynników może przesądzać o miejscu zamieszkania określonej osoby fizycznej. Należy przy tym podkreślić za NSA, że „Wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga złożenia oświadczenia woli (nie jest czynnością prawną)”¹⁵. Również zameldowanie nie jest tutaj czynnikiem decydującym, co w kontekście wyborów samorządowych ten sam sąd potwierdził w następujących słowach: „Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje *ex lege* z chwilą zamieszkania na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego. Uprawnienia do głosowania w wyborach samorządowych nie należy bowiem wiązać z dokonaniem czynności materialnotechnicznej, jaką jest zameldowanie. Instytucja zameldowania ma bowiem charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie jakichkolwiek praw bądź obowiązków”¹⁶. Zameldowanie może mieć jednak charakter pomocniczy przy ocenie miejsca zamieszkania, ma również znaczenie przy zasilaniu danymi rejestru wyborców. Mając na uwadze konieczność dokonywania oceny występowania dwóch opisanych czynników (*corpus* oraz *animus manendi*), stwierdzić należy, że nie wszystkie osoby przebywające na terenie gminy (nawet przez dłuższy czas) mogą wziąć udział w organizowanym na jej terenie referendum. Jest tak np. w przypadku osób przebywających w zakładach karnych. Jak wskazuje w tym zakresie NSA: „Gdy dana osoba przebywa czasowo, choćby w dłuższym okresie, w pewnej miejscowości, ale dzieje się to wbrew jej woli, w wyniku osadzenia

¹³ A. Lutkiewicz-Rucińska, *Komentarz do art. 25 k.c.*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX/el. 2023.

¹⁴ Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., I OW 197/21, LEX nr 3338645.

¹⁵ Postanowienie NSA z dnia 24 lipca 2012 r., I OW 89/12, LEX nr 1331555.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 479/13, LEX nr 1337428.

w zakładzie karnym, to w tej sytuacji jako miejsce zamieszkania, od którego zależy wskazanie właściwego organu, należy wskazać miejsce, w którym strona ma zamiar mieszkać wtedy, gdy ustaną przeszkody w swobodnym wyborze miejsca zamieszkania”¹⁷. Na specyficzną sytuację osób osadzonych zwraca uwagę również M. Rulka, twierdząc, iż: „Problemem są w szczególności wybory samorządowe, w których zgodnie z Kodeksem wyborczym prawo do głosowania posiadają obywatele polscy oraz obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy, powiatu czy województwa. W tych wyborach więźniowie, którzy generalnie posiadają prawa wyborcze, mogą mieć trudności w ich wykonaniu, po pierwsze w związku z tym, że mogą nie zostać wpisani do rejestru wyborców, w związku z brakiem posiadania stałego zamieszkania (brak elementu *animus* – zamiaru stałego pobytu) w danej jednostce samorządu terytorialnego, po drugie zaś, nawet w przypadku wpisania do rejestru wyborców lub też umieszczenia w zakładzie karnym, na obszarze gminy, w której więźniowie zamieszkiwali przed rozpoczęciem odbywania kary, może nie zostać utworzony obwód głosowania. W związku z tym, dla niektórych więźniów, którzy posiadają prawo do głosowania, jedyną możliwością oddania głosu jest uzyskanie przepustki, która obejmować będzie dzień głosowania”¹⁸. Podobnie z powołaniem na inne orzeczenie NSA wskazuje A. Rakowska-Trela¹⁹, która ponadto podkreśla, że „inaczej jest w przypadku osób przebywających w domach opieki, trzeba tu bowiem uwzględniać zamiar stałego pobytu (*animus*, tj. czynnik wewnętrzny) osób zainteresowanych oraz charakter placówek, które oferują usługi geriatryczne i paliatywne, czyli dla osób w podeszłym wieku wymagających stałej opieki i osób nieuleczalnie chorych wymagających leczenia lub opieki. Nie są to z założenia usługi świadczące o czasowym skoncentrowaniu czynności życiowych, lecz z reguły są świadczone do końca życia osób „potrzebujących”. Tak więc pensjonariusze ośrodka opieki społecznej przebywający tam z intencją pobytu stałego, są mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której taki dom opieki się znajduje, uprawnionymi do udziału w referendum lokalnym”²⁰. Przykłady te obrazują, że każdy przypadek powinien być analizowany oddzielnie z uwzględnieniem czynników zewnętrznych i wewnętrznych decydujących o możliwości uznania, iż dana osoba stale zamieszkuje na terenie określonej gminy.

¹⁷ Postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2006 r., II GW 5/06, LEX nr 295017.

¹⁸ M. Rulka, *Prawo do głosowania więźniów a prewencja indywidualna – uwagi de lege ferenda na marginesie polskich rozwiązań*, „Probacja” 2017, nr 3, s. 69-85.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2016 r., II OSK 287/16, LEX nr 2037490.

²⁰ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*

Podsumowanie

W literaturze przedmiotu są wyrażane wątpliwości dotyczące tego, czy mieszkańców (członków wspólnoty samorządowej) biorących udział w referendum należy traktować jako odrębny organ gminy. Kwestia ta została już szczegółowo opisana w piśmiennictwie²¹. Jedną z głównych przesłanek artykułowanych przez zwolenników uznania uczestników referendum za organ gminy jest zasada, zgodnie z którą osoba prawna (w tym również gmina) może działać wyłącznie za pośrednictwem organów²². Często jednak sami autorzy wspominają o dyskusyjności takich poglądów²³. Stanowisko, zgodnie z którym referendum (lub jego uczestników) należy uznać za organ gminy, jest sprzeczne z treścią art. 11a ust. 1 u.s.g., która wprost i w sposób wyczerpujący wskazuje organy gminy, tj. radę gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nie ma żadnej podstawy prawnej do poszerzania zamkniętego katalogu ustawowego organów gminy. B. Dolnicki, odnosząc się do przepisów u.s.g., zauważa, że uzasadnione jest pytanie, dlaczego ustawodawca nie nazwał tego podmiotu (mieszkańców biorących udział w referendum) organem gminy, skoro np. w art. 36 ust. 1 tej samej ustawy organem uchwałodawczym sołectwa nazwano zebranie wiejskie, a w art. 37 ust. 4 organem uchwałodawczym osiedla nazwano ogólne zebranie mieszkańców²⁴.

Wydaje się, że gdyby ustawodawca chciał nadać status organu uczestnikom referendum, to zrobiłby to (a przynajmniej powinien zrobić) wprost w ustawie – tak jak w odniesieniu do wskazanych jednostek pomocniczych dokonał tego w treści art. 36 i 37 u.s.g. Jednocześnie trudno ocenić, czy jest to celowy zabieg ustawodawcy, czy przypadkowe tylko pominięcie. Tak czy inaczej obecnie nie ma podstawy prawnej do uznania uczestników referendum za organ gminy. Argumentem przeciwko uznaniu osób wypowiadających się w referendum za organ gminy jest dodatkowo treść art. 11 u.s.g., który stanowi, że „mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy”. Przepis ten oddziela w sposób wyraźny i stanowczy mieszkańców gminy od jej organów. Ponadto nie jest przesłanką do klasyfikacji uczestników referendum jako organu gminy

²¹ Różne stanowiska przedstawicieli doktryny opisała w publikacji dotyczącej m.in. referendum A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 73-76.

²² Tak np. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz et al., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 34.

²³ Różne stanowiska przedstawicieli doktryny w omawianej kwestii przywołuje E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 107-112.

²⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 79.

treść art. 15 ust. 1 u.s.g. Przepis ten stanowi, że z zastrzeżeniem dotyczącym referendum art. 12 u.s.g.²⁵ organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. W tym kontekście odesłanie do u.r.l. należy tłumaczyć wyłącznie w ten sposób, iż prócz rady gminy funkcję stanowiącą i kontrolną można przypisać również referendum gminnemu. Treść tego przepisu absolutnie nie przesądza o nadaniu uczestnikom referendum statusu organu. Wręcz przeciwnie, nie można interpretować art. 15 ust. 1 u.s.g. w oderwaniu od pozostałych przepisów zawartych w tej ustawie. W kontekście wcześniej przytoczonych art. 11 i 11a u.s.g., odmienna interpretacja jest pozbawiona podstaw.

Jednocześnie warto podkreślić, że mieszkańcy, którzy posiadają czynne i bierne prawa wyborcze i którzy z nich korzystają, stanowią tym samym potencjalną i realną władzę gminy. W konsekwencji to mieszkańcy gminy, członkowie wspólnoty samorządowej, podejmując rozstrzygnięcia w drodze wyborów lub referendum, stanowią najwyższą władzę gminy²⁶.

²⁵ W myśl art. 12 ust. 1 u.s.g.: „Zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego określa odrębna ustawa”.

²⁶ Por. I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 11(a) u.s.g.*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX/el. 2022.

Jednostki pomocnicze gminy – problemy terytorialne

O jednostkach pomocniczych napisano już wiele¹. Jednakże Jerzy Korczak, pisząc o wyzwaniach stojących przed samorządem terytorialnym², zwraca uwagę na wyzwania w zakresie władztwa ustrojowego, w szczególności odnoszące się do znaczenia jednostek pomocniczych w funkcjonowaniu gmin.

Regulacja ustawowa w tym zakresie jest lakoniczna. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Uprawnienie to jest ściśle powiązane z realizacją zasady subsydiarności i dekoncentracji³. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (art. 5 ust. 1 u.s.g.). Katalog jednostek pomocniczych jest otwarty, to znaczy, że można utworzyć jednostki nienazwane przez ustawę. Ponadto na podstawie art. 35 ust. 2 u.s.g. można powołać jednostkę niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Ustawa nie wyjaśnia jednak, czy forma sołectwa, dzielnicy i osiedla jest zastrzeżona wyłącznie dla jednostek pomocniczych podstawowego rzędu i jakie nazwy powinny posiadać jednostki pomocnicze niższego rzędu. Wydaje się, że te kwestie, jako mieszczące się w ramach władztwa organizacyjnego samorządu, powinny być rozstrzygnięte w statutach gminy i danej jednostki pomocniczej.

* Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-7167-9151](https://orcid.org/0000-0001-7167-9151).

¹ Por. zwłaszcza prace: M. Augustyniak, *Łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2007, nr 7-8; eadem, *Podziały terytorialne państwa*, PPP 2007, nr 3; eadem, *Status prawny jednostek pomocniczych gminy w mieście stołecznym Warszawie*, PPP 2008, nr 12; eadem, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, PPP 2008, nr 3; eadem, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2008, nr 3; eadem, *Status prawny radnego jednostki pomocniczej gminy*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 3; eadem, „*Tworzenie jednostek pomocniczych gminy*”, PPP 2007, nr 5; eadem, *Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, [w:] S. Wróbel (red.), *Samorząd miejski – zadania, instytucje, formy*, Poznań 2008; eadem, *Zadania jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2009, nr 4; eadem, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

² J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023.

³ Por. B. Dolnicki, *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, PPK 2023, nr 3, s. 107-125.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określiła statusu jednostki pomocniczej w sposób jasny ani wyraźny. W doktrynie i orzecznictwie wyróżnić można dwie metody określenia charakteru prawnego jednostki pomocniczej: negatywne i pozytywne.

Metoda negatywna opiera się na twierdzeniu, że jednostka pomocnicza – w przeciwieństwie do gminy – nie jest komunalną osobą prawną, nie stanowi wyodrębnionego terytorialnie związku samorządowego ani nie posiada charakteru korporacyjnego. Zwolennicy metody pozytywnej traktują sołectwo, dzielnicę, osiedle wyłącznie jako jednostkę pomocniczą (wewnętrzną) podziału terytorialnego.

Jednostki pomocnicze można również postrzegać z dwóch perspektyw: administracyjnej i wspólnotowej. W ujęciu administracyjnym jednostki te służą w szczególności organizacji aparatu administracyjnego i wykonywaniu zadań publicznych na poziomie niższym niż gminny podział pomocniczy. W ujęciu wspólnotowym, w drodze analogii do gminy, powiatu i województwa, są one wspólnotami terytorialnymi, będącymi nie dobrowolnym, ale przymusowym zrzeszeniem osób zamieszkujących na określonym terytorium, i realizują, podobnie jak gmina, cele ogólne określone ustawą i statutem⁴. Literatura wskazuje, że względy administracyjne, utożsamiane w pewnym uproszczeniu z dekoncentracją, zazwyczaj decydują o utworzeniu jednostki pomocniczej w mieście, zaś względy wspólnotowe przesądzają o utworzeniu jednostki pomocniczej na terenach wiejskich, gdzie wciąż dość żywe są więzi z miejscem zamieszkania, zauważalna jest ponadto bardziej niż na terenach zurbanizowanych identyfikacja lokalna⁴. Łącząc te dwa ujęcia, można uznać, że jednostki pomocnicze są strukturami społeczno-terytorialnymi⁵. Wydaje się jednak, że kontekstów tych nie da się jednak ze sobą bezkonfliktowo połączyć i przyjęcie optyki jednego z nich zmienia sposób generalnego rozumienia jednostki pomocniczej. Różne są cele ujęcia administracyjnego i wspólnotowego, w tym zwłaszcza też roli, jaką jednostki pomocnicze odgrywają dla społeczności⁶.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że „niezależnie od tego, czy mowa jest o gminie miejskiej, czy wiejskiej, kwestia jednostki pomocniczej opiera się

⁴ B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 5; postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II OZ 1107/12, LEX nr 1240810.

⁵ P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995, s. 124-129; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2006, s. 137.

⁶ A. Puczek, *Wpływ mieszkańców na funkcjonowanie gminy przez aktywność w ramach jednostek pomocniczych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023, s. 338.

na fundamencie wspólnotowym i na relacji, jaka ma miejsce między obywatelem a władzą. To stoi u podstaw ustalenia, że jednostki pomocnicze pełnią szczególną funkcję w wykonywaniu zadań publicznych przez gminy nie tylko przez zwiększenie efektywności ich wykonywania, ale również przez tworzenie płaszczyzn do zwiększenia roli członków wspólnoty w ich realizacji. Ułatwiają one gminom wykonywanie zadań publicznych przez angażowanie do nich większych grup mieszkańców. Wspomagają one realizację zasady pomocniczości w ujęciu wertykalnym, ale i pewnym sensie horyzontalnym, pozwalając na większe zaangażowanie mieszkańców oraz ich sprawczość w zakresie działania gminy. W założeniu istnieją one też po to, aby zwiększać odpowiedzialność mieszkańców za sprawy najbliższej im wspólnoty”⁷.

Analiza stanu prawnego, jak również rzeczywistości pozaprawnej prowadzi jednak do wniosku, że założenie to nie do końca przynosi oczekiwany rezultat. Na skutek wielu czynników o charakterze prawnym i faktycznym próba skrócenia dystansu pomiędzy tworzącymi wspólnotę mieszkańcami jednostki pomocniczej i organami gminy nie do końca się udaje. Wynika to ze zróżnicowania kształtowania jednostek pomocniczych w gminach, co jest efektem m.in. ich dwupoziomowej regulacji: na poziomie ustawowym oraz w aktach prawa miejscowego, przez które są powoływane przez rady gminy, a także zakorzenienia idei samorządu w społeczeństwie, która nadal wykazuje deficyty.

Zwraca na to uwagę J. Korczak, pisząc: „Jeżeli miałyby dojść do wzrostu znaczenia jednostek pomocniczych w funkcjonowaniu gmin, to pomijając nieadekwatność ich struktur terytorialnych będącą wynikiem nadmiernego ich rozdrobnienia, konieczne jest przełamanie pasywnej postawy wobec dekoncentracji terytorialnej. W konsekwencji ogłoszone statuty jednostek pomocniczych najczęściej przyznają im zadania ustrojowo-organizacyjne konieczne dla zapewnienia funkcjonowania ich organów, zadania gospodarczo-majątkowe w przypadku powierzenia mienia na zasadach określonych w art. 48 u.s.g., a w pozostałym zakresie jedynie opiniodawczo-wnioskodawcze lub o charakterze bardzo różnorodnym”⁸.

Próbując zachęcić gminy do znacznie większego zaangażowania ich jednostek pomocniczych w wykonywanie swoich zadań, należy zacząć od wyboru odpowiednich typów tych jednostek, biorąc pod uwagę wielkość gminy w zależności od liczby mieszkańców i jej powierzchni oraz charakteru i stopnia zurbanizowania. Tym bardziej, że typy wymienione w art. 36 i 37 u.s.g. (sołectwo, osiedle, dzielnica) nie wyczerpują tych możliwości ani ich nie ograniczają, czego doskonałym

⁷ *Ibidem*, s. 338-339.

⁸ J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem...*, s. 765.

przykładem są przypadki dużej dywersyfikacji już występującej w praktyce samorządowej przywoływane w doktrynie, ale i one nie zamykają tej listy. Powinno się także rozpatrywać w praktyce samorządowej wprowadzenie podziałów wielostopniowych i to w znacznie większej dywersyfikacji, niż to ma miejsce obecnie⁹.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, osiedla, dzielnice i inne. Ponadto, jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Treść przytoczonego artykułu daje możliwość wyszczególnienia dwóch, zasadniczych i najczęściej przywoływanych przez doktrynę rodzajów jednostek pomocniczych. Mowa o jednostkach nazwanych, do jakich zaliczyć należy sołectwo, osiedle, dzielnicę oraz miasto położone na terenie gminy, a także jednostkach nienazwanych, których wprowadzenie do u.s.g. w drodze nowelizacji z 1995 r. otworzyło dotychczas zamknięty katalog tychże jednostek, przyznając jednocześnie radom gmin możliwość powołania form o samodzielnie dobranych nazwach oraz strukturze wewnętrznej. Przykładami jednostek nienazwanych są m.in. kolonie, przysiółki czy rejony¹⁰. W praktyce kompetencja ta nie jest jednak zbyt często wykorzystywana. Zdecydowana większość obecnie funkcjonujących jednostek pomocniczych gminy działa bowiem w oparciu o formy wprost przewidziane przez ustawę. Potwierdzają to samodzielnie przeprowadzone badania, z których wynika, że na ponad 180 badanych gmin¹¹ jednostki nienazwane powołano jedynie w dwóch gminach¹².

W doktrynie występuje również metoda rozróżnienia jednostek pomocniczych gminy w oparciu o przesłankę charakteru obszaru, na którym mogą być one tworzone¹³. W ramach tego podziału wskazuje się na jednostki wiejskie, powoływane na terenach cechujących się wiejskim charakterem (tj. sołectwa), a także jednostki miejskie, których funkcjonowanie *stricte* związane jest z obszarem miast (tj. osiedla, dzielnice oraz położone na terenie gminy miasto).

Procesy urbanizacyjne, prowadzące do wchłaniania przez miasta okolicznych miejscowości (najczęściej będących wsiami), a także przyjęcie ustawy

⁹ J. Korczak, *W kwestii jednostek pomocniczych gminy kilka refleksji nad stanem prawa, orzecznictwa i praktyki*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 302-303.

¹⁰ P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski et al. (red.), *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002, s. 52.

¹¹ Badania przeprowadziła K. Ceraży, w ramach pracy magisterskiej *Jednostki pomocnicze gminy w ujęciu teoretyczno-praktycznym*, promotor B. Dolnicki, WPiA Uniwersytet Śląski w Katowicach 2023.

¹² Miejscowość Wędrzyn w gminie Sulęcín, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r. poz. 1201, Samorząd Mieszkańców Miasta Międzybórz, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2019 r. poz. 1455.

¹³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*. Warszawa 2022, s. 218; S. Wróbel, *Jednostki pomocnicze gminy. Wybrane zagadnienia*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2007, nr 3, s. 155.

o funduszu sołeckim¹⁴, która to niejako „faworyzuje” sołectwa, pomijając inne typy jednostek pomocniczych, zrodziły w praktyce spór co do tego, czy sołectwa, postrzegane dotychczas jako jednostki typowo wiejskie, mogą być powoływane do życia również w ramach administracyjnych granic miast¹⁵. Ustawodawca w żadnym z obowiązujących od wejścia w życie u.s.g. przepisów nie wprowadził zakazu, z którego wynikałoby, iż tego typu jednostki mogą być tworzone wyłącznie w miejscowościach o statusach wsi¹⁶. Poskutkowało to dość swobodnym (a nawet nieco nieprzemyślanym) powoływaniem sołectw, prowadząc do sytuacji, w których jednostki te zaczęły pojawiać się nawet w samych centrach miast¹⁷. Obecnie nie ulega już wątpliwości, że sołectwa, z uwagi na swoją historyczną przeszłość, jak również specyfikę przyjętego przez ustawodawcę ustroju wewnętrznego, powinny być tworzone jedynie na obszarach odznaczających się cechami wiejskimi. Nie jest to jednak równoznaczne z całkowitym wyłączeniem możliwości ich powoływania w ramach administracyjnych granic miast. Z uwagi na wspomniany brak zakazu będzie to wykonalne, choć z pewnym zasadniczym zastrzeżeniem – w takim wypadku zasięg funkcjonowania sołectw ograniczać się będzie musiał wyłącznie do tych części miasta, w których nadal przeważają cechy wiejskie. Najczęściej chodzić więc będzie oczywiście o obrzeża miast.

Takie stanowisko potwierdził WSA w Poznaniu, który w swym wyroku z dnia 16 sierpnia 2013 r. wyjaśnił, że „sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest przestrzennie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych, przy czym irrelevantnym prawnie jest, czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miasta, czy też poza tymi granicami”¹⁸. Podobne stanowisko wyraził także NSA, podkreślając, iż „W określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem dopuszczalne jest

¹⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. poz. 301 ze zm.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964; B. Jaworska-Dębska, *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7-8, s. 121-127.

¹⁶ P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski *et al.*, P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 5.

¹⁷ Dobitym przykładem na tego typu sytuację było przyjęcie przez Radę Miejską w Jarocinie uchwały z dnia 28 marca 2013 r., nr LVI/371/2013, w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo „Śródmieście” Gminy Jarocin, którego obszar obejmował same centrum miasta Jarocin. Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 682/13, LEX nr 1373850.

¹⁸ II SA/Po 686/13, LEX nr 1405328. W doktrynie pojawił się jednak głos sprzeciwu wobec takiego rozumowania. Por. J. Wilk, *Możliwość tworzenia sołectw na obszarze miasta. Glosa do wyroku WSA z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 686/13*, LEX/el. 2013.

ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich”¹⁹. Wspomnianymi „określonymi” sytuacjami, w których to dopuszczalne stanie się utrzymanie w części miast podziału pomocniczego opartego na sołectwach, będą w szczególności zjawiska urbanizacyjne powiększania się miast o okoliczne miejscowości. Jeżeli dotychczasowo na terenach tych funkcjonowały sołectwa, mogą zostać utrzymane w mocy tak długo, jak tylko obszar ten nadal będzie odznaczał się cechami wręcz identycznymi albo zbliżonymi do tych, charakterystycznych dla terenów wiejskich.

W tym zakresie powstaje również pytanie o sytuację odwrotną, tj. możliwość powołania jednostek pomocniczych kwalifikowanych jako miejskie, na terenach typowo wiejskich. Moim zdaniem w odniesieniu do tej kwestii należy posłużyć się swego rodzaju analogią. Choć także i w tym przypadku ustawodawca nie wprowadził zakazu tworzenia tego rodzaju jednostek na terenach wiejskich, to jednak z uwagi na tradycyjnie już ukształtowane podejście, osiedla i dzielnice powinny być powoływane do życia na obszarach o cechach miejskich.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.g. statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Na podstawie przytoczonego przepisu rady gmin uzyskały kompetencję, aby w ramach już istniejących jednostek pomocniczych wprowadzić kolejny, wtórny do niego podział pomocniczy²⁰. W odniesieniu do opisywanego podziału możemy mówić o dwóch jego odmianach, tj. jedno lub dwustopniowym. Pierwszy polega na utworzeniu jedynie „zwykłych” jednostek pomocniczych (tj. bez ich rozróżniania na jednostki wyższego i niższego rzędu). Drugi natomiast opiera się na wprowadzeniu jednostek wyższego rzędu, a w ich ramach jednostek niższego rzędu. Możliwość powoływania jednostek niższego rzędu zaktualizuje się więc dopiero, gdy rada gminy wyrazi decyzję o utworzeniu w danej gminie jednostek pomocniczych jako takich. Utworzenie jednostek niższego rzędu może więc nastąpić prawie jednocześnie z powołaniem do życia jednostek wyższego rzędu, jak również dopiero w późniejszym czasie.

Podział pomocniczy niższego rzędu jest podziałem potrójnie fakultatywnym. Po pierwsze, podobnie jak „zwykły” podział pomocniczy, nie musi on występować w każdej gminie. Po drugie, jeżeli rada zdecyduje się na jego wprowadzenie, może zostać wdrożony zarówno we wszystkich, jak i wyłącznie w niektórych jednostkach pomocniczych. Po trzecie, nie jest konieczne obejmowanie nim całego obszaru jednostki pomocniczej, w której został on przewidziany.

W odniesieniu do problematyki nazewnictwa jednostek niższego rzędu oraz ich struktury wewnętrznej, ustawodawca nie wprowadza żadnych zastrze-

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.

²⁰ Tak J. Korczak, *W kwestii jednostek pomocniczych...*, s. 300.

zeń. Wobec tego za doktryną wskazać trzeba, że mogą one przybierać zarówno formy wprost przewidziane w ustawie, tj. występować jako jednostki nazwane, jak i inne, samodzielnie ukształtowane przez radę gminy, tj. jako jednostki nienazwane²¹. Co ważne, do jednostek niższego rzędu zastosowanie mieć będą zasady identyczne jak te formułowane dla jednostek wyższego rzędu. Chodzi tu również o możliwość powoływania jednostek typowo wiejskich w granicach administracyjnych miast oraz odwrotnie. W praktyce takiego typu sytuacja pojawiła się m.in. w przypadku Zielonej Góry. W obecnych granicach administracyjnych tego miasta utworzona została Dzielnica Nowe Miasto, w ramach której powołano jednostki niższego rzędu będące sołectwami. Jak można wywnioskować z informacji zawartych w BIP-ie Dzielnicy Nowe Miasto – Zielona Góra²², powyższe było skutkiem połączenia dwóch gmin, tj. Miasta Zielona Góra (gminy miejskiej) oraz Gminy Zielona Góra (gminy wiejskiej). Obecnie wspomniana dzielnica pokrywa się więc z obszarem byłej Gminy Zielona Góra. Mając na względzie to, że teren, na którym zostały utworzone jednostki niższego rzędu, odznacza się w zdecydowanej mierze cechami wiejskimi, podjęcie wspomnianego zabiegu było właściwe. Pewne wątpliwości budzi natomiast konstrukcja przyjęta w typowo wiejskiej Gminie Jordanów, w której to w ramach pięciu sołectw powołano do życia jednostki niższego rzędu będące osiedlami²³.

Z art. 35 ust. 2 u.s.g. wynika, że możliwe jest wprowadzenie tylko jedno-stopniowego podziału pomocniczego niższego rzędu. W treści przytoczonego przepisu ustawodawca posługuje się wyłącznie formą gramatyczną w liczbie pojedynczej. Nie chodzi w tym względzie o przyznanie kompetencji radom gmin do utworzenia tylko jednej liczbowo jednostki niższego rzędu. Takie rozumowanie pozbawione byłoby bowiem logiki. Z tego też powodu konstrukcję tę odnieść należy właśnie do stopni podziału niższego rzędu. W aktualnym porządku prawnym nie ma więc podstaw do wprowadzania w ramach jednostek niższego rzędu kolejnych podziałów pomocniczych.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.g. statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. W przytoczonym przepisie ustawodawca posługuje się ogólnym pojęciem statutu bez dookreślenia, o jaki dokładnie akt chodzi, tj. czy mowa tu o statucie konkretnej jednostki pomocniczej,

²¹ Por. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 38.

²² Biuletyn Informacji Publicznej, Dzielnica Nowe Miasto – Zielona Góra, https://bipdzielnica.zielonagora.pl/41/Dzielnica_Nowe_Miasto/ [dostęp 8.04.2024].

²³ Uchwała Nr XXXIV/292/2010 Rady Gminy w Jordanowie w sołectwach Łętownia, Naprawa, Osielec, Toporzysko i Wysoka osiedli oraz uaktualnienie nazw osiedli, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 353, poz. 2435.

w ramach której powołany zostać ma podział niższego rzędu, o statucie gminy, odrębnym statucie jednostki pomocniczej niższego rzędu czy też może o nich wszystkich. Posłużenie się w tym wypadku jedynie wykładnią literalną skazane jest na niepowodzenie. Z tego też powodu należy sięgnąć po inne instrumenty interpretacyjne, a w szczególności wykładnię systemową. Ustęp pierwszy oraz trzeci owe go przepisu jednoznacznie wskazują na statut konkretnej jednostki pomocniczej. Wobec tego, jeżeli ustęp drugi znajduje się pomiędzy dwoma innymi, wprost odnoszącymi się do poszczególnych już statutów jednostek pomocniczych, należałoby przyjąć, że przewidzenie możliwości powołania jednostek niższego rzędu powinno nastąpić właśnie w tychże statutach. Rozumowanie to nie jest jednak zgodne z zasadą racjonalności ustawodawcy. Jego przyjęcie prowadzi bowiem do zgoła odmiennego wyniku interpretacyjnego, tj. uznania, iż odstępienie od dookreślenia, o jakim dokładnie akcie tutaj mowa, było celowym zabiegiem ustawodawcy wprowadzającym możliwość zawarcia tych regulacji nie tylko w statucie konkretnej jednostki pomocniczej, ale również w każdym innym z reszty możliwych²⁴.

Analizując regulacje u.s.g. odnoszące się do statutu gminy, nie sposób wskazać przepis, w którym ustawodawca określałby go po prostu jako „statut”, bez dodania, iż chodzi właśnie o statut gminy²⁵. Jeżeli więc w art. 35 ust. 2 u.s.g. mowa jedynie o statucie, należy uznać, że nie jest to statut gminy. Przeciwno powyższemu wariantowi przemawiają również inne argumenty. W statucie gminy, z uwagi na jego dość ogólny i ramowy charakter, nie mogłoby dojść do powołania konkretnych już jednostek niższego rzędu, a tym bardziej doregulowania ich wewnętrznej struktury z uwzględnianiem wszelkich specyficznych warunków panujących w społeczności, która jednostki te ma tworzyć. Dodatkowo, przeszkody upatrywać należy w samym charakterze omawianego rodzaju jednostek. Choć jednostki te nie są względem siebie hierarchiczne, to jednak istnienie jednostek niższych jest w pełni zależne od bytu jednostek wyższego rzędu.

Nie jest również możliwa obrona hipotezy, iż w przepisie tym mowa o odrębnym statucie poszczególnej już jednostki niższego rzędu. W treści art. 35 ust. 2 u.s.g. ustawodawca jednoznacznie bowiem powołuje się na statut już istniejący. Ponadto, przeczy temu też wyjaśniony już charakter tychże jednostek. Należy zgodzić się zatem z koncepcją, wedle której regulacja powołująca do życia jednostki pomocnicze niższego rzędu powinna zostać wprowadzona w ramach statutu jednostki pomocniczej wyższego rzędu²⁶.

²⁴ Por. K. Cerazy, *op. cit.*

²⁵ Por. m.in. art. 3 ust. 2, art. 3 ust. 5, art. 5b ust. 6, art. 5c ust. 7, art. 11b ust. 3, art. 18a i 18b, art. 22 ust. 1 i ust. 2 u.s.g.

²⁶ Por. D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, ST 2011, nr 4, s. 26-37.

Sygnalizowane problemy interpretacyjne znajdują odbicie również w praktyce. W Krakowie klauzula „możliwości powoływania jednostek niższego rzędu” umieszczona została w ramach konkretnego już statutu jednostki pomocniczej. Zgodnie z § 1 ust. 5 uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, wprowadzono zapis, zgodnie z którym Rada Miasta, w drodze odrębnej uchwały, może powołać w ramach Dzielnicy osiedle lub sołectwo, jako jednostkę pomocniczą niższego rzędu, nadając jej statut²⁷. Za tą koncepcją opowiedziano się również w gminach Zarzyszyn²⁸, Nieporęt²⁹, Poznań³⁰ czy Czerwionki-Leszczyny³¹. W praktyce pojawiają się jednak także przypadki regulowania tej kwestii w statutach gmin. Stało się tak m.in. w przypadku Statutu Miasta Zielonka, w którym to jednostkom niższego rzędu poświęcono nawet odrębny rozdział³², czy w statutach takich gmin, jak Gnojno³³, Skarbimierz³⁴, Goleniów³⁵, Strawczyn³⁶ czy Ujście Gorlickie³⁷.

²⁷ Obwieszczenie Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr XCIX/1504/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie: organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, t.j. Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r. poz. 6704.

²⁸ Zgodnie z § 12 ust. 2 statutu tej gminy Statut sołectwa lub innej jednostki pomocniczej może przewidywać powołanie w ich ramach jednostki niższego rzędu, Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2003 r. Nr 28, poz. 509 ze zm.: Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2009 r. Nr 52, poz. 1342, z 2010 r. Nr 120, poz. 2367, z 2016 r. poz. 127 oraz z 2018 r. poz. 4749.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2003 r. Nr 276, poz. 7304; zm.: Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2018 r. poz. 11723.

³⁰ Por. Statut Osiedla Starołęka-Minikowo, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2010 r. Nr 244, poz. 4526; zm.: Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2021 r. poz. 4902.

³¹ W porównaniu do poprzednich gmin w statucie dzielnicy Leszczyny Stare doszło do umieszczenia klauzuli negatywnej, tj. wprost wskazującej, że w tej jednostce nie będą powoływane jednostki niższego rzędu, Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2009 r. Nr 191, poz. 3470; zm.: Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 6458 oraz z 2020 r. poz. 6596 i poz. 9285. Podobny zabieg podjęto również w statucie Osiedla Zachód funkcjonującego w ramach Gminy Gościeradów, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2015 r. poz. 752; zm.: Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2019 r. poz. 2605.

³² Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2003 r. Nr 170, poz. 4176; zm.: Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2003 r. Nr 259, poz. 6830, z 2005 r. Nr 270, poz. 9002, z 2008 r. Nr 61, poz. 2223 i Nr 198, poz. 7379 oraz z 2009 r. Nr 143, poz. 4382.

³³ Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2003 r. Nr 205, poz. 1902; zm.: Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2010 r. Nr 314, poz. 3337, z 2011 r. Nr 233, poz. 2703, z 2013 r. poz. 3793, z 2014 r. poz. 1671, z 2018 r. poz. 1530 i poz. 3542 oraz z 2019 r. poz. 1898 i poz. 3977.

³⁴ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r. poz. 1099; zm.: Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2020 r. poz. 619.

³⁵ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r. poz. 5241; zm.: Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r. poz. 5242.

³⁶ Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2018 r. poz. 3621; zm.: Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2021 r. poz. 2691.

³⁷ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2003 r. Nr 213, poz. 2611; zm.: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 3079 oraz z 2019 r. poz. 4913.

Problematyczne jest także to, czy powołanie do życia konkretnych już jednostek niższego rzędu może nastąpić w ramach statutu jednostki pomocniczej wyższego rzędu czy też, podobnie jak ma to miejsce względem tych drugich, czynność ta wymaga wydania odrębnej uchwały, z zachowaniem wszelkich wymogów zasadniczo zastrzeganych dla jednostek wyższego rzędu. Podobnie rzecz ma się także w przypadku określania ustroju wewnętrznego tychże jednostek. Jak podkreśla A. Agopszowicz, „[z] treści ust. 2 wydaje się wynikać, że nie istnieje potrzeba nadania im odrębnych statutów, aczkolwiek nie widać także przeszkód przeciwko temu rozwiązaniu”³⁸. Za odrębnością statutów jednostek niższego rzędu przemawiają te same argumenty, co za odrębnością statutów jednostek stopnia podstawowego, tj. specyfika charakteru demograficznego, uwarunkowań osadniczych i przestrzennych³⁹. W praktyce dostrzec można stosowanie obu zasygnalizowanych metod⁴⁰.

Rady gmin mogą powoływać do życia nie tylko jednostki nazwane, o strukturze z góry określonej ustawowo, ale również jednostki nienazwane, których ustrój wewnętrzny w dużej mierze pozostaje zależny od organu stanowiącego gminy. To powoduje, że rady gmin mają możliwość skonstruowania struktur ściśle dopasowanych do uwarunkowań panujących w danym środowisku. Największy stopień samodzielności organów stanowiących gmin w kształtowaniu struktury wewnętrznej jednostek nienazwanych pojawia się w odniesieniu do terenów wiejskich oraz mniejszych miast. Na obszarach tych możliwe jest bowiem funkcjonowanie nie tylko organów opartych na demokracji pośredniej, ale również bezpośredniej. Możliwość taka nie wystąpi natomiast w przypadku dużych aglomeracji – ze względów praktycznych dopuszczalne będzie wyłącznie powoływanie jednostek pomocniczych, których organy będą działać w sposób pośredni.

³⁸ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 215.

³⁹ M. Augustyniak, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WKP Warszawa 2021, 645.

⁴⁰ W gminie Sitno jednostki niższego rzędu powołano do życia w ten sposób, że do statutu sołectwa, w ramach którego mają one funkcjonować, wprowadzono zmiany polegające na dodaniu dwóch nowych paragrafów. W przepisach tych, po pierwsze, powołano do życia konkretną jednostkę, po drugie zaś – uregulowano jej wewnętrzny ustój. Por. uchwała nr VI/44/07 Rady Gminy w Sitnie z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie wprowadzenia zmian w statucie sołectwa Jarosławiec, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2007 r. Nr 104, poz. 2153. Odrębny statut uzyskało natomiast Osiedle Uzdrowisko Swoszowice utworzone w ramach Dzielnicy X Miasta Krakowa, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2006 r. Nr 733, poz. 4405; zm.: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2008 r. Nr 634, poz. 4344.

Sytuacja prawna miast stołecznych państw Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja)

Wprowadzenie

Ważnym obszarem badań naukowych Jubilata Profesora Jerzego Korczaka są kwestie związane z ustrojem samorządu terytorialnego. Dla współczesnej Polski, jak i innych państw dokonujących w ostatnich dekadach transformacji ustrojowej są to zagadnienia szczególnie ważne, bowiem bez trwałego, mającego solidne podstawy normatywne i finansowe samorządu trudno mówić o nowoczesnym państwie demokratycznym.

W niniejszym artykule uwaga zostanie zwrócona na zagadnienie sytuacji prawnej stolic republik kaukaskich, tj. Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, a więc odpowiednio: Erywania, Baku i Tbilisi. Podjęcie badania uzasadnia m.in. fakt, że wskazane państwa w rozmaitym tempie i odmiennymi drogami zmierzają ku demokratyzacji ustroju, zaś reformy samorządu terytorialnego wciąż w nich trwają. Dążenie do wprowadzenia bardziej demokratycznych rządów i zabezpieczenia przed nawrotami tendencji autorytarnych dokonało się w ostatnich latach na mocy reform konstytucyjnych w Republice Armenii i Gruzji, gdzie zwiększono rolę parlamentów i ograniczono kompetencje prezydentów oraz zastąpiono ich bezpośredni wybór pośrednim. Równolegle dokonywane są reformy samorządu terytorialnego, który w obu państwach obejmuje tylko podstawowy, najniższy szczebel w dwuszczeblowym podziale administracyjno-terytorialnym obu państw. Odmiennym przypadkiem pozostaje Republika Azerbejdżanu, klasyfikowana przez politologów jako państwo autorytarne, gdzie samorząd terytorialny ma szczątkowy charakter¹. Na tym tle specyficznie kształtuje się ustrój stolic trzech południowokaukaskich republik. Z unormowań konstytucyjnych Armenii i Gruzji wynika, iż jest on regulowany odrębnym ustawodawstwem,

* Dr hab. Rafał Czachor, prof. ucz., Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego, e-mail: rczachor@afm.edu.pl, ORCID: 0000-0002-5929-9719

¹ R. Czachor, *The Europeanization of the Local Self-Government in the South Caucasus*, „Polish Political Science Yearbook” 2022, vol. 51, nr 2, s. 30-47.

przy czym w obu przypadkach ma ono własne, indywidualne cechy. W przypadku Azerbejdżanu nie ma odrębnego ustawodawstwa dotyczącego samorządu miasta stołecznego Baku, tamtejszy samorząd nie ma organu egzekutywy, a zakres materialny kwestii, które podlegają lokalnemu organowi przedstawicielskiemu jest niewielki. W niniejszym tekście uwaga zostanie zwrócona na pewien fragment ustroju samorządu wskazanych miast stołecznych, a mianowicie sposób organizacji i relacje wzajemne stołecznej legislatury oraz egzekutywy.

Na wstępie trzeba wspomnieć, że zagadnienia funkcjonowania miast stołecznych we współczesnej nauce są domeną geografii społeczno-ekonomicznej, po części nauk o polityce, w mniejszym stopniu zajmując prawników². W określonym stopniu ten stan rzeczy uzasadniać może fakt, że nadanie danemu miastu statusu stolicy wynika z uwarunkowań historycznych, tworzy unikalną sytuację koncentracji funkcji publicznych, kapitału i ludności, zaś współcześnie stolice są miastami, w których najbardziej wyraźnie dokonuje się przejście od roli ośrodków przemysłowych do postprzemysłowych. Na tym tle administracyjnoprawne regulacje dotyczące *stricte* statusu stolic mogą jawić się jako „statyczne”, ustępując miejsca np. rozwijającemu się w niektórych państwach ustawodawstwu metropolitalnemu. Co do zasady status miasta stołecznego oznacza, że w danym mieście mają siedzibę najważniejsze organy władzy publicznej, a przynajmniej parlament oraz rząd. W niektórych przypadkach poza stolicą lokowane są siedziby części najważniejszych organów. Dzieje się tak np. z sądami konstytucyjnymi, które poza miastem stołecznym funkcjonują m.in. w Republice Czeskiej, Republice Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej czy Republice Południowej Afryki, a także Gruzji (tamtejszy Sąd Konstytucyjny ma siedzibę w Batumi). Ogółem oznacza to, że zagadnienie funkcjonowania stolic, przede wszystkim ich ustrój, jest regulowane w zarysie konstytucyjnie i szczegółowo ustawami, a zasygnalizowana „statyczność” zagadnienia i jego mniejsza atrakcyjność badawcza nie stoją w sprzeczności z ważkością danej problematyki.

W przypadku omawianych w tym artykule stolic mamy do czynienia z miastami, które tradycyjnie pełnią funkcję głównych miast poszczególnych państw. Erywań liczy nieco ponad 1 milion mieszkańców przy niecałych 3 milionach mieszkańców Armenii, Tbilisi liczy około 1,2 miliona mieszkańców wobec 3,7 milionów mieszkańców Gruzji, zaś Baku ponad 2,2 miliona mieszkańców

² Zob. np. K. Complak, *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 92-103; R. Czachor, *Ustrój miast stołecznych państw Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawia, Ukraina)*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5, s. 60-74.

przy niecałych 10 milionach mieszkańców Azerbejdżanu. Odnotować również należy fakt, iż w Związku Radzieckim, w wyniku rozpadu którego powstały w 1991 r. trzy omawiane państwa, samorząd terytorialny w jego europejskim rozumieniu nie funkcjonował, albowiem w schyłkowym okresie istnienia tego państwa ograniczał się do istnienia organów przedstawicielskich, nie zawierając komponentu egzekutywy – lokalne organy władzy wykonawczej podlegały i odpowiadały przed organami władzy centralnej.

1. Podstawowe ustawodawstwo dotyczące statusu stolic

Konstytucja Republiki Armenia z 6 grudnia 2015 r. do kwestii stołecznego Erywania odnosi się trzykrotnie³. Art. 22 stanowi, że Erywań jest stolicą państwa. Art. 160 dotyczący realizacji polityki rządu w terenie, na szczeblu *marz*, odpowiedników województwa, stanowi w ust. 3, że specyfikę zarządu terytorialnego w Erywaniu określa ustawa. Art. 187 stanowi gwarancję funkcjonowania samorządu terytorialnego w stolicy, głosząc, że „Erywań stanowi gminę. Ustrój samorządu terytorialnego w Erywaniu określa ustawa”. Przedmiotowa ustawa, nosząca tytuł „O samorządzie lokalnym w m. Erywaniu”⁴, została uchwalona przez parlament 26 grudnia 2008 r., obowiązuje od 15 stycznia 2009 r. i od tego czasu była niemalże 30-krotnie nowelizowana, po raz ostatni w 2018 r.

Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, przyjęta 12 listopada 1995 r., tylko raz wspomina o stolicy, stanowiąc w art. 22, iż jest nią Baku. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego, którego istnienie potwierdza azerbejdżańska ustawa zasadnicza w rozdziale IX, unormowane jest ustawą „O statusie municypalitetów” z dnia 2 lipca 1999 r. (z późn. zm.)⁵ i w żaden odrębny lub szczególny sposób nie odnosi się do miasta stołecznego. Do tej pory nie została zrealizowana norma ustawy z dnia 13 czerwca 2000 r. o podziale administracyjno-terytorialnym Azerbejdżanu, która stanowi, że status prawny miasta stołecznego Baku jest uregulowany odrębnym ustawodawstwem (art. 5 ust. 9)⁶.

³ *Konstituciya Respubliki Armeniya*, <http://parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus> [dostęp 12.09.2023].

⁴ *Zakon Respubliki Armeniya „O mestnom samoupravlenii v gorode Erevane”*, <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3484&lang=rus> [dostęp 12.09.2023].

⁵ *Zakon Azerbajdzanskoj Respubliki „O statusie municypalitetow”*, https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2667&ysclid=lm3mvydz5m931272487 [dostęp 12.09.2023].

⁶ *Zakon Azerbajdzanskoj Respubliki „O administratiwnom ustrojstwie i administratiwno-territorial'nom delenii”*, https://republic.preslib.az/ru_d4-69.html [dostęp 12.09.2023].

Ustawa zasadnicza Gruzji z dnia 24 sierpnia 1995 r. (z późniejszymi wielokrotnymi nowelizacjami)⁷ do kwestii stolicy odnosi się wyłącznie w art. 2 dotyczącym symboli państwowych i głosi, iż „stolicą Gruzji jest Tbilisi”. Z kolei tamtejsza ustawa „Kodeks samorządu terytorialnego”⁸ zawiera rozdział III, który w całości poświęcony jest stolicy (art. 63-84).

Wspomnieć także należy, że wszystkie trzy państwa są członkami Rady Europy i przystąpiły do EKSL. W przypadku Armenii i Azerbejdżanu stała się ona dla nich wiążąca w 2002 r., zaś w przypadku Gruzji – w 2005 r.

Zarówno w Armenii, jak i Gruzji pozycja prawna miast stołecznych regulowana jest ustawodawstwem dotyczącym samorządu lokalnego, zaś unormowania dotyczące stolic zawarte w odrębnych przepisach (w przypadku Armenii – odrębnej ustawie) traktowane są jako *legi specialii*. Brak odrębnego ustawodawstwa dotyczącego miasta stołecznego Azerbejdżanu znacznie ogranicza pole badawcze.

2. Postanowienia szczególne dotyczące statusu stolic

Należy odnotować, że aktualny stan prawny Erywania obowiązuje od czasu reformy konstytucyjnej z 2005 r. Wówczas to Erywań utracił status *marzu*, jednostki administracyjnej wyższego szczebla kierowanej przez gubernatora i nieposiadającej samorządu lokalnego. Wraz z wprowadzeniem samorządu lokalnego w Erywaniu, już jako municypalitetu (gminy), zlikwidowano jego 12 dotychczasowych samorządowych dzielnic funkcjonujących jako odrębne jednostki. Obecnie obowiązująca ormiańska ustawa dotycząca samorządu Erywania stanowi, iż reguluje ona kwestie „samorządu lokalnego i zarządu lokalnego”, co jest kontynuacją rozwiązań znanych w czasach radzieckich, gdy istniał dualizm, który współcześnie w pełni ma miejsce w systemie samorządu lokalnego Azerbejdżanu, zaś w przypadku Armenii ogranicza się w zasadzie do użycia starej terminologii oraz istnienia kompetencji nadzorczych w zakresie działalności samorządu rządu Armenii. Ustawa ta głosi, że organami samorządu lokalnego w Erywaniu są Rada Muncypalna oraz mer. Ustawa ta ustanowiła również podział miasta na 12 okręgów administracyjnych (dzielnic), który ma służyć „efektywniejszej samorządności i większej dostępności organów samorządu terytorialnego dla mieszkańców” (art. 86).

⁷ *Konstituciya Gruzii*, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> [dostęp 12.09.2023].

⁸ *Kodeks o mestnom samoupravlenii Gruzii*, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=68> [dostęp 12.09.2023].

Konstytucja Republiki Azerbejdżanu w rozdziale IX pt. *Municipalitety* reguluje status prawny municipalitetów (*bələdiyyə*) jako jednostek samorządu terytorialnego. Specyfiką ich ustroju jest dysfunkcjonalny, szczątkowy samorząd terytorialny, bowiem nie włącza on organu egzekutywy, ograniczając się do istnienia wybieralnych organów uchwałodawczych. Ustawa „O statusie municipalitetów” sytuje wręcz samorząd terytorialny poza systemem organów władzy publicznej (art. 1. ust. 1 oraz art. 14 ust. 4). Należy to jednak uznać za niezręczność sformułowania mającego na celu wskazanie odrębności organów władzy centralnej utożsamianej z państwowymi) z samorządowymi. Republika Azerbejdżanu, jej główny obszar i eksklawa Nachiczewańska Republika Autonomiczna, podzielona jest obecnie na 78 rejonów (dystryktów) i 12 miast (wśród nich Baku), w skład których z kolei wchodzi municipalitety. Miasto Baku składa się z 12 rejonów i 53 municipalitetów (dzielnic).

Aktualny ustrój samorządu terytorialnego w Gruzji wprowadzono wspomnianą ustawą w 2014 r. Wówczas też największym miastom w kraju nadano status jednostek samorządowych, wprowadzając m.in. bezpośrednio wybory monokratycznego organu egzekutywy. W kolejnych latach liczba miast posiadających ten status została zmniejszona z 12 do 5 (oprócz Tbilisi są to: Kutaisi, Batumi, Poti oraz Rustawi). Ustawa ta uchyliła moc obowiązującą m.in. wcześniejszej ustawy samorządowej i odrębnej ustawy regulującej status stołecznego Tbilisi⁹. Obecnie we wszystkich municipalitetach (gminach) Gruzji organ wykonawczy pochodzi z wyborów bezpośrednich – przed reformą w ten sposób wybierany był wyłącznie burmistrz Tbilisi. Gruzjska ustawa samorządowa stanowi, że status municipalitetu Tbilisi jest szczególną sytuacją prawną ustanowioną „w celu ochrony interesów państwowych i miejscowych realizowanych poprzez organy municipalitetu” (art. 63 ust. 2). Zgodnie z jej treścią, do kompetencji własnych Tbilisi należą wszystkie kompetencje przewidziane dla municipalitetów (zgodnie z art. 16 ustawy), a nadto prawo nazewnictwa ulic, dzielnic, obiektów, gospodarka wodno-ściekowa, ochrona zasobów leśnych na terenie miasta, licencjonowanie działalności taksówkarskiej (art. 64). Katalog ten, w porównaniu z katalogiem kompetencji własnych samorządu terytorialnego Erywanii, jest bardzo krótki. Do organów samorządu terytorialnego Tbilisi ustawodawca zalicza organ przedstawicielski – Zgromadzenie Tbilisi – oraz „system organów wykonawczych”, na który składają się przede wszystkim mer Tbilisi oraz rząd Tbilisi (art. 65). Ustawa daje prawo organowi stanowiącemu do ustanawiania podziału administracyjnego miasta na dzielnice.

⁹ *The law on the capital of Georgia – Tbilisi*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2005\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2005)035-e) [dostęp 12.09.2023].

3. Organy stanowiące

Organem lokalnej legislatywy w Erywaniu jest Rada Muncypalna. Zgodnie z przywoływaną ustawą jej skład liczy 65 radnych, którzy wybierani są na 4-letnią kadencję w trybie przewidzianym Kodeksem Wyborczym Republiki Armenii (art. 13, 16)¹⁰. Wybierany przez Radę Muncypalną mer, o którym niżej, zwołuje posiedzenia tejże rady i przewodniczy jej obradom. Ustawa o samorządzie Erywania zawiera enumeratywną listę 36 kompetencji własnych organu stanowiącego stolicy Armenii (art. 12).

Ustawodawca przewidział możliwość ingerencji rządu Republiki Armenii w działalność erywańskiego samorządu lokalnego, wyposażając go w możliwość skrócenia kadencji Rady Muncypalnej w sytuacji, gdy organ ten nie zbiera się na posiedzeniach przez okres dłuższy niż trzy miesiące, w ciągu trzech miesięcy nie jest on w stanie przyjąć uchwał (m.in. z powodu braku quorum), w tym projektów uchwał zgłaszanych przez mera, które podlegają bezzwłocznemu procedowaniu, a także gdy Rada Muncypalna w ciągu dwóch tygodni od zwołania jej pierwszego posiedzenia nie jest w stanie wybrać mera (art. 17).

Stolica Republiki Azerbejdżanu, co potwierdza opinia Komisji Weneckiej, pozostaje jedyną europejską stolicą nieposiadającą powszechnie wybieranych władz¹¹. Wynika to z faktu, że Baku jako całość ma jedynie system organów władzy wykonawczej, będący w istocie częścią centralnych władz państwowych podległych prezydentowi państwa. Na szczeblu dzielnic (o statusie równym muncypalitetom) również funkcjonują organy władzy wykonawczej o hierarchicznej podległości, zaś organem samorządu terytorialnego są rady muncypalitetów. Liczba radnych muncypalitetu zależy od liczby jego mieszkańców. Zgodnie z normą konstytucyjną kadencja rady trwa pięć lat. Tryb wyboru radnych samorządowych reguluje Kodeks Wyborczy Republiki Azerbejdżanu¹².

Organem przedstawicielskim w stolicy Gruzji jest Zgromadzenie Tbilisi (*Sakrebulo*), którego liczbę członków i tryb wyboru określa ustawa Kodeks wyborczy¹³. Klauzula generalna zawarta w art. 68 ust. 2 stanowi, że organ ten ma prawo podejmować każdą przewidzianą prawem kwestię istotną dla społecz-

¹⁰ *Izbiratel'nyj Kodeks Respubliki Armeniya*, <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5479&lang=rus> [dostęp 12.09.2023].

¹¹ *Report CG (2021) 40-21AMDT Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Azerbaijan*, https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a2ceeb [dostęp 12.09.2023].

¹² *Izbiratel'nyj kodeks Azerbajdzanskoj Respubliki*, <https://msk.gov.az/en/legislation/> [dostęp 12.09.2023].

¹³ *Izbiratel'nyj kodeks Gruzii*, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/1557168?publication=78> [dostęp 12.09.2023].

ności lokalnej. Oprócz unormowania działalności uchwałodawczej i kontrolnej ustawa odrębnie wymienia kompetencje Zgromadzenia Tbilisi w zakresie dość osobliwym, tj. określania tras linii autobusowych, lokalizacji przystanków oraz dostępności dróg dla samochodów ciężarowych. Zgodnie z obowiązującym Kodeksem Wyborczym Gruzji organ stanowiący stolicy liczy 50 członków. Połowa radnych wybierana jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, połowa – w wyborach proporcjonalnych w 10 okręgach wyborczych (dzielnicach), na które podzielone jest Tbilisi (art. 155 ust. 3 Kodeksu wyborczego). Na czele Zgromadzenia Tbilisi stoi przewodniczący, który wybierany jest przez jego członków. Przewodniczący organu ma trzech zastępców, w tym pierwszego zastępcę, powoływanych na jego wniosek, przez Zgromadzenie Tbilisi.

4. Organy wykonawcze

Na czele lokalnej egzekutywy Erywania stoi mer, który pochodzi z wyborów pośrednich, będąc wybieranym na pierwszym posiedzeniu Rady Muncypalnej spośród jej członków większością głosów liczoną od pełnego składu izby. W przypadku, gdy jedno z ugrupowań uczestniczących w wyborach do organu stanowiącego uzyska ponad 50% mandatów, merem z mocy ustawy zostaje kandydat znajdujący się na pierwszym miejscu na liście wyborczej danego ugrupowania (art. 44 ust. 2). Kadencja mera trwa cztery lata i jest powiązana z kadencją organu stanowiącego. Ustawodawca ormiański przewidział możliwość przedterminowego odwołania mera Erywania. Grupa min. 1/3 ogólnej liczby radnych może złożyć wniosek o wotum nieufności dla mera, wskazując jednocześnie kandydaturę nowego mera, procedura ma więc charakter konstruktywnego wotum nieufności. Odwołanie dotychczasowego mera i wybór nowego dokonuje się większością głosów od ogólnej liczby deputowanych Rady Muncypalnej (art. 40). Mer Erywania może zostać pozbawiony mandatu również na mocy rozporządzenia rządu Republiki Armenii na podstawie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w związku z poważnym naruszeniem prawa w zakresie wykonywania obowiązków służbowych (art. 45 ust. 3). Rada Muncypalna, na wniosek mera, powołuje pierwszego zastępcę i do trzech zastępców mera. Spośród nich tylko pierwszy zastępca mera musi być radnym Rady Muncypalnej danej kadencji.

Wśród kompetencji mera Erywania, które ogółem mają typowy charakter, godne odnotowania jest „podejmowanie w zakresie swoich pełnomocnictw środków zapewniających prawa i wolności mieszkańców” a także prawo udziału w posiedzeniach rządu Republiki Armenii z prawem głosu doradcze-

go (art. 52). Na merze spoczywa zadanie powołania kierowników okręgów administracyjnych, którzy w zakresie swoich kompetencji wydają decyzje administracyjne (art. 92).

Organem nadzoru nad działalnością mera oraz organu stanowiącego jest Ministerstwo Zarządu Terytorialnego Republiki Armenii, zaś nad prawnymi aspektami ich działalności – Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Armenii (art. 105). Merowi Erywania, lecz nie Radzie Muncypalnej, przysługuje prawo sądowego zaskarżenia działań lub bezczynności wskazanych organów w zakresie prowadzonego przez nie nadzoru (art. 107).

W związku z brakiem odrębnego ustawodawstwa regulującego sytuację prawną Baku odnośnie do jego systemu organów egzekutywy zastosowanie znajdują przepisy konstytucji, która stanowi, że lokalnych szefów egzekutywy powołuje i odwołuje prezydent Republiki Azerbejdżańskiej (art. 124 ust. 1-3). Dekret prezydenta dotyczący lokalnych władz wykonawczych z 6 czerwca 2012 r.¹⁴ w kwestii miasta stołecznego stanowi jedynie, że zastępcy szefa władz wykonawczych również powoływani i odwoływani są przez prezydenta Republiki Azerbejdżanu (art. 2 ust. 5). Na czele systemu władzy wykonawczej Baku stoi szef bakińskiej władzy wykonawczej (*Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti*). W celu właściwej realizacji zadań o charakterze gospodarczym, społecznym, planowania przestrzennego i innych przy szefie władzy wykonawczej Baku funkcjonuje organ doradczy – rada, która zgodnie z przywołanym dekretem prezydenta z 2012 r. może liczyć do 25 członków. Na mocy dekretu w jej skład wchodzi szef władzy wykonawczej Baku, jego zastępcy, kierownicy muncypalnych (dzielnicowych) władz wykonawczych oraz kierownicy innych jednostek miejskich powoływani przez szefa władzy wykonawczej Baku (art. 2 ust. 11-12).

Jak wspomniano, ustawodawca gruziński posługuje się pojęciem „systemu organów władzy wykonawczej” w Tbilisi, na który to składają się: mer, Rząd Tbilisi, miejskie jednostki organizacyjne oraz kierownicy dzielnic (art. 72-79). Na czele systemu egzekutywy gruzińskiej stolicy stoi mer, organ monokratyczny, wybierany w lokalnych wyborach bezpośrednich na 4-letnią kadencję. Kadencja mera jest co do zasady powiązana z kadencją Zgromadzenia Tbilisi, co oznacza, że przypadku przedterminowego opróżnienia stanowiska mera kadencja jego następcy jest odpowiednio krótsza, trwając do końca kadencji organu uchwałodawczego. Na wniosek mera Zgromadzenie Tbilisi powołuje pierwszego wicemera i wicemerów. W przedmiocie ich odwołania decyzja należy wyłącznie do mera.

¹⁴ Decree of the President of the Republic of Azerbaijan „Regulations on Local Executive Authorities”, <https://baku-ih.gov.az/en/legislation2.html> [dostęp 12.09.2023].

Mer bezpośrednio oraz poprzez podległe sobie jednostki prowadzi bieżącą politykę zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalne (art. 73). Kolejnym organem lokalnej egzekutywy jest Rząd Tbilisi, który, jak stanowi ustawa, „jest kolegialnym organem egzekutywy, który w zakresie swoich kompetencji [...] zapewnia wykonywanie decyzji Zgromadzenia Tbilisi” (art. 74). W jego skład wchodzi: mer, jako szef Rządu Tbilisi, i jego zastępcy, kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych (niesprecyzowanych w ustawie) oraz kierownicy dzielnic. Zadaniem Rządu Tbilisi jest m.in. koordynacja działań poszczególnych miejskich jednostek organizacyjnych i urzędów dzielnicowych, zapewnienie realizacji aktów prawa miejscowego uchwalonych przez Zgromadzenie Tbilisi oraz zarządzanie majątkiem komunalnym (art. 75).

W dzielnicach Tbilisi funkcjonują urzędy dzielnicowe, na czele których stoją kierownicy dzielnic (*gamgeoba*), powoływani przez mera za zgodą Zgromadzenia Tbilisi. Kierownicy urzędów dzielnicowych są organami w sensie administracyjnoprawnym – w zakresie swoich kompetencji wydają decyzje administracyjne (art. 80). Kierownicy dzielnic wspomagani są przez organy doradcze – rady dzielnicowe. Poszczególni kierownicy dzielnic przygotowują dla rządu Tbilisi dokumenty dotyczące potrzeb i priorytetowych kwestii dla dzielnic miasta.

Podsumowanie

Krótki przegląd rozwiązań ustrojowych przewidzianych dla stolic państw Kaukazu Południowego unaocznia różnorodność dostępnych modeli nie tylko funkcjonowania tychże miast, lecz i ogółem ustroju samorządu terytorialnego. Demokratyzacja, decentralizacja i wzmacnianie samorządu terytorialnego w tych państwach postępuje odmiennie, przy czym największy postęp dotyczy Republiki Armenii i Gruzji. Ustrój Erywania i Tbilisi jako miast stołecznych i zdecydowanie największych ośrodków miejskich w tych państwach gwarantuje właściwe realizowanie zasady samorządności. Rozwiązania ustrojowe są tym niemniej w obu tych państwach odmiennie i dotyczą głównie organu wykonawczego – w Tbilisi funkcjonuje rozbudowana egzekutywa i pochodzący z wyborów pośrednich mer. W Erywaniu egzekutywa ma charakter monokratyczny.

W ocenie Komisji Weneckiej reformy samorządu terytorialnego wdrażane w Republice Armenii, w tym konsolidacja jednostek administracyjno-terytorialnych, zasługują na pozytywną ocenę. Dotyczy ona również sytuacji prawnej i faktycznej stołecznego Erywania. Wskazuje się, że zakres realizowanych kompetencji, posiadane środki finansowe, zasoby ludzkie i infrastrukturalne

pozwalają na stwierdzenie, że funkcjonuje w nim samorządność lokalna¹⁵. Podobnie ocenia ona stan samorządu lokalnego, w tym miasta stołecznego, w Gruzji¹⁶. Jedynie w przypadku stolicy Azerbejdżanu nie ma odrębnych regulacji jego statusu prawnego oraz realizacji zasady samorządności lokalnej.

¹⁵ *Report CPL (2021) 40-02 final, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia*, <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a288a5> [dostęp 12.09.2023].

¹⁶ *Report CG35 (2018) 18 final, Local and regional democracy in Georgia*, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-georgia-monitoring-committee-rapporteu/16808e551a> [dostęp 12.09.2023].

Koncepcja normatywna interpelacji radnego

Uwagi wprowadzające

Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹ wprowadzono do trzech samorządowych ustaw ustrojowych rozwiązania mające, według intencji projektodawcy, zapewnić członkom wspólnot samorządowych większy udział w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania organów j.s.t., a w rezultacie doprowadzić do zwiększenia więzi i odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują. Realizacji tych celów służyć ma m.in. przyznanie radnym indywidualnych uprawnień kontrolnych oraz wzmocnienie znaczenia interpelacji i zapytań radnych w wyniku ich ustawowego uregulowania². Rozwiązania te mają zastosowanie, począwszy od kadencji organów j.s.t. wybranych 21 października 2018 r. Nie oznacza to jednak, że wcześniej radni nie mogli składać interpelacji i zapytań. Uprawnienie do zgłaszania interpelacji i zapytań przyznawały radnym statuty poszczególnych j.s.t., regulując – w sposób niejednolity – zasady, tryb i sposób wnoszenia oraz rozpatrywania interpelacji i zapytań.

Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. przyznano radnym uprawnienia kontrolne w zakresie przedmiotowym analogiczne do uprawnień przysługujących posłom, wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³ (art. 14 ust. 1 pkt 7 i ust. 2) oraz Regulaminu Sejmu (art. 191-195)⁴,

* Dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0001-5311-0201.

¹ Dz. U. poz. 130 ze zm.

² Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Druk Sejmu VIII kadencji nr 2001, s. 1 i 3. Szerzej na temat uregulowanych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. uprawnień informacyjnych radnych m.in.: B. Kotarba, *Kontrola społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego*, PPK 2021, nr 5, s. 371-382; B. Jaworska-Dębska, *Uprawnienia kontrolne w samorządzie terytorialnym w świetle nowelizacji z 2018 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, vol. XVI, nr 1 (1), s. 55-64.

³ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.

⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.

z jednym zastrzeżeniem. W odniesieniu do radnych zostały ograniczone kompetencyjnie do tej j.s.t., do której radny został wybrany⁵. Ustawowe uregulowanie podstaw składania przez radnych interpelacji i zapytań spowodowało konieczność dokonania niezbędnych nowelizacji statutów j.s.t. w celu dostosowania ich do nowych wymagań ustawowych. Co charakterystyczne, ustawodawca przyjął jednolite rozwiązania określające zakres podmiotowy oraz procedurę ich składania i udzielania na nie odpowiedzi⁶.

Celem opracowania jest analiza i ocena obowiązujących rozwiązań prawnych regulujących ustawowy model interpelacji składanych przez radnych oraz ustalenie ich wpływu na praktykę stanowienia i stosowania prawa. Sformułowano tezę, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne wprowadzające koncepcję normatywną interpelacji radnego wymagają określonych zmian w celu zwiększenia efektywności tego instrumentu kontroli i właściwego jego wykorzystania w praktyce. W opracowaniu wykorzystano głównie metodę dogmatyczno-prawną uzupełnioną o analizę dorobku doktryny w zakresie składania interpelacji w samorządzie terytorialnym.

W sensie etymologiczno-semantycznym interpelacja (od łac. *interpellatio* – wezwanie, przerwanie, zakłócenie⁷) definiowana jest jako oficjalne pytanie w sprawach urzędowych skierowane do władz administracyjnych, zobowiązujące do udzielenia odpowiedzi w określonym terminie⁸. Współczesne rozumienie pojęcia interpelacji nie odbiega od ujęcia przyjętego w okresie międzywojennym. Z uwagi na brak przyjęcia ustawowej definicji interpelacji w piśmiennictwie dokonywano prób definiowania tej instytucji (początkowo na gruncie interpelacji poselskiej, w późniejszym okresie także odnosząc się do interpelacji radnego). Formułowano definicję interpelacji parlamentarnej, poszukując cech różniących tę instytucję od instytucji zapytania. Identyfikując kryteria ich delimitacji, zwracano przede wszystkim uwagę na cel ich wykorzystania oraz powagę i skomplikowanie sprawy będącej ich przedmiotem (zasadniczą w przypadku interpelacji, natomiast o mniejszym znaczeniu i zakresie dla zapytania⁹). Interpelację składa się nie tylko w celu uzyskania informacji w konkretnej sprawie, ale jednocześnie poddania określonej sprawy pod dyskusję prowadzoną na

⁵ Uzasadnienie projektu..., s. 3.

⁶ Rodzi to wątpliwości co do celowości wprowadzenia dwóch instrumentów, które jedynie nieznacznie różnią się przedmiotem (istotą). Zob. np. S. Płazek, *Komentarz do art. 24*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Warszawa 2022, s. 531.

⁷ M. Kuryłowicz, *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawniczych*, Lublin 1995, s. 32.

⁸ M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, *Gas-Mło*, Warszawa 2007, s. 137.

⁹ J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017, s. 356 i cytowana tam literatura.

forum parlamentarnym¹⁰. Zapytanie ma natomiast bardziej szczegółowy charakter, zmierza do weryfikacji sposobu funkcjonowania administracji rządowej w konkretnej sprawie i pozostaje – co do zasady – instrumentem o wyraźnych cechach informacyjnych¹¹.

1. Podmiotowy i przedmiotowy zakres interpelacji radnego

Ustawodawca uregulował przedmiot, formę, zasady składania interpelacji przez radnych oraz udzielania odpowiedzi na nie, a także podawania treści interpelacji oraz udzielonych odpowiedzi do publicznej wiadomości odpowiednio w art. 24 ust. 3-4 i 6-7 u.s.g., art. 21 ust. 9-10 i 12-13 u.s.p. i art. 23 ust. 5-6 i 8-9 u.s.w. Ustrojowe ustawy samorządowe w sposób kompleksowy regulują zasady i tryb składania przez radnych interpelacji, udzielania na nie odpowiedzi oraz podawania ich treści do publicznej wiadomości. W konsekwencji organy j.s.t. nie są upoważnione do regulowania tych kwestii, a złożone na ich podstawie interpelacje i zapytania są nie są procedowane w trybie określonym w u.d.i.p.

Uprawnienie do składania interpelacji przyznano radnym. Radny może korzystać z tego uprawnienia samodzielnie. Złożenie interpelacji przez niego nie jest uzależnione od uchwały organu stanowiącego, którego jest członkiem, czy poparcia innych radnych. Uprawnienie do składania na tej podstawie interpelacji nie przysługuje np. klubowi radnych, radzie seniorów, młodzieżowej radzie (sejmikowi), organowi jednostki pomocniczej gminy czy sołtysowi, który nie jest radnym.

Z jednoznacznie i enumeratywnie określonego kręgu adresatów interpelacji wynika, że interpelacje radni gminy mogą kierować do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), radni powiatu do starosty, a radni województwa do marszałka województwa. Organ stanowiący j.s.t. nie został uprawniony do wyznaczania adresata interpelacji, np. zarządu powiatu (województwa), komisji rady (sejmiku) czy pracownika do spraw obsługi rady (sejmiku). Nie jest także możliwe kierowanie interpelacji do podmiotów zewnętrznych, funkcjonujących poza strukturą j.s.t.

W odróżnieniu od precyzyjnie uregulowanego zakresu podmiotowego ustawowo określony zakres przedmiotowy interpelacji wymaga doprecyzowania, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę przyjęte rozwiązania ustalające przed-

¹⁰ B. Banaszak, A. Preisner, *Interpelacja*, [w:] A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s. 50.

¹¹ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu*, Warszawa 2007, s. 63 i 72; M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 293 oraz cytowana tam literatura.

miot zapytań radnych. Interpelacje i zapytania mogą być składane w sprawach dotyczących, odpowiednio, gminy, powiatu lub województwa. W znaczeniu lek-sykalnym sprawą jest wszystko, co dotyczy kogoś lub czegoś będącego przed-miotem zainteresowania lub troski¹². Interpelacje, podobnie jak zapytania, mogą dotyczyć wszystkich spraw tej j.s.t., w której radny uzyskał mandat. Ustawodaw-ca uszczegóławia przedmiot interpelacji i zapytań, biorąc pod uwagę doniosłość i znaczenie sprawy przedkładanej adresatowi, stanowiąc, że interpelacje do-tyczą spraw o istotnym znaczeniu, odpowiednio: dla gminy, powiatu lub woje-wództwa, natomiast zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów, odpowiednio: gminy, powiatu lub województwa, a także w celu uzyskania infor-macji o konkretnym stanie faktycznym. *Prima facie* zakres zapytań wydaje się węższy od zakresu interpelacji. Aktualne problemy j.s.t. (istota zapytań) mogą stanowić dla tej jednostki sprawę o istotnym znaczeniu (sedno interpelacji). Sformułowanie, że interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu, świadczy o większej randze interpelacji od zapytania. W praktyce jednak ocena, czy spra-wa ma istotne znaczenie dla j.s.t. (tzn. takie, które ma duże znaczenie lub duży wpływ na tę jednostkę¹³), należy tylko do składającego interpelację. Podobnie jedynie do składającego zapytanie należy ocena, czy problem j.s.t. jest interesu-jący w danym czasie. Nie ma podstaw prawnych jakakolwiek modyfikacja w sta-tucie j.s.t. wyznaczonego przez ustawodawcę zakresu spraw, w których radni mogą składać interpelacje i zapytania, np. poprzez stopniowanie znaczenia spra-wy (odpowiednio większej lub mniejszej wagi) dla jednostki czy wprowadzenie dodatkowych przesłanek ich składania. Antycypując późniejsze uwagi, należy jednak zauważyć, że przedmiot wystąpienia radnego nie ma znaczenia dla usta-wowo określonego – zunifikowanego – trybu postępowania związanego z jego złożeniem, przekazaniem adresatowi i udzieleniem na nie odpowiedzi.

2. Tryb składania interpelacji i udzielania odpowiedzi na interpelacje

Interpelacje mają wyłącznie formę pisemną (składane są na piśmie). Usta-wodawca nie wprowadził ograniczeń czasowych, w których radni mogą skorzy-stać z przysługujących im uprawnień.

Interpelacje stanowią wyrażoną pisemnie wypowiedź (myśl) radnego na temat sprawy dotyczącej j.s.t. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedsta-

¹² M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 5, S-Wde, Warszawa 2007, s. 151.

¹³ M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2..., s. 143.

wienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz pytania z niej wynikające. Nie ma podstaw, aby w statucie j.s.t. regulować wymagania, jakie powinny spełniać składane interpelacje, ani określać ich obligatoryjne elementy (np. uzasadnienie złożenia interpelacji). Uznaniu radnego ustawodawca pozostawia ustalenie kompozycji pisma w sprawie interpelacji, a organ stanowiący nie został upoważniony do ustalania wzorów (formularzy) interpelacji. Do radnego należy każdorazowa ocena, czy interpelacja została pod względem formalnym prawidłowo przygotowana.

Interpelacje składa się na piśmie do przewodniczącego organu stanowiącego (odpowiednio rady lub sejmiku), który przekazuje je niezwłocznie adresatowi (odpowiednio wójtowi, staroście lub marszałkowi województwa). Rola przewodniczącego rady (sejmiku) ograniczona jest do przyjmowania od radnych interpelacji i przekazywania ich niezwłocznie adresatowi interpelacji¹⁴. Nie został on upoważniony przez ustawodawcę do dokonywania wstępnej kontroli zgłaszanych interpelacji i jest obowiązany do przekazywania adresatowi każdej złożonej interpelacji, w tym także niespełniającej merytorycznych (przedmiotowych) lub formalnych wymogów (np. pozbawionej przedstawienia stanu faktycznego czy pytań wynikających z interpelacji). Nie jest on upoważniony do pozostawienia bez biegu interpelacji niespełniającej takich wymogów¹⁵.

Udzielenie odpowiedzi na interpelację jest obligatoryjne. Odpowiedź na interpelację powinna być udzielona na piśmie, co gwarantuje utrwalenie przekazywanych treści, czego nie zapewnia jedynie „ustne”, tj. ulotne ich przekazanie¹⁶. Udzielenie jej w formie ustnej (np. na sesji) nie zwalnia z obowiązku udzielenia odpowiedzi na piśmie. Udzielić odpowiedzi powinien adresat interpelacji (odpowiednio wójt, starosta, marszałek województwa) lub osoba przez niego wyznaczona. Jedynie wójt, starosta lub marszałek województwa mogą wyznaczyć osobę, która udzieli odpowiedzi na interpelację w trybie i terminie określonych w ustawie (np. swojego zastępcę, sekretarza, kierownika jednostki organizacyjnej urzędu lub innego pracownika urzędu).

¹⁴ Przewodniczący rady (sejmiku) w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu wykonującym zadania związane z przekazywaniem interpelacji i zapytań oraz odpowiedzi na nie, a także podawaniem ich do publicznej wiadomości. Szerzej J. Korczak, *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, ST 2020, nr 3, s. 97-120.

¹⁵ Takie rozwiązania przyjęto natomiast w Regulaminie Sejmu (art. 192 ust. 4 i 5 dotyczący interpelacji, art. 195 ust. 2 odnoszący się do zapytań).

¹⁶ A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie pojęcia „forma pisemna” w odniesieniu do przepisów zawartych w regulaminie Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 4, s. 49-50.

Adresat interpelacji (odpowiednio wójt, starosta, marszałek województwa) lub osoba przez niego wyznaczona są obowiązani udzielić odpowiedzi na interpelację nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji. Ustalonego przez ustawodawcę terminu udzielenia odpowiedzi organ stanowiący nie może ani skrócić, ani przedłużyć. Nie może także upoważnić przewodniczącego rady (sejmiku) do wyznaczania adresatowi interpelacji terminu na udzielenie odpowiedzi. Ustalony przez ustawodawcę 14-dniowy termin udzielenia odpowiedzi na interpelację liczony jest od dnia otrzymania interpelacji przez adresata interpelacji. Nie mają zatem podstaw przyjmowane w statutach rozwiązania stanowiące, że termin ten liczy się np. od dnia zarejestrowania przez urząd, od daty złożenia czy od daty zgłoszenia interpelacji.

Ustawodawca nie wprowadza sankcji za naruszenie terminu udzielenia odpowiedzi przez adresata interpelacji, termin ten ma charakter instrukcyjny. Radny, który nie uzyska odpowiedzi na interpelację, jeżeli uzna to za celowe, ma natomiast możliwość skorzystania z przysługującego mu uprawnienia do uzyskiwania informacji i materiałów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g., art. 21 ust. 2a u.s.p. i art. 23 ust. 3b u.s.w. Ewentualnie podjętym przez przewodniczącego rady (sejmiku) działaniom zmierzającym do wyegzekwowania odpowiedzi na złożoną interpelację należy przypisać charakter jedynie perswazyjny¹⁷. Niezłożenie pisemnej odpowiedzi na interpelację i udzielenie odpowiedzi niewyczerpującej mogą skutkować podjęciem działań przez organ nadzoru, a także zostać negatywnie ocenione przez radnych w procedurze przyjmowania raportu o stanie danej j.s.t. i udzielania wotum zaufania dla organu wykonawczego, na co zwraca się uwagę zarówno w judykaturze¹⁸, jak i piśmiennictwie¹⁹. Niepodjęcie sygnalizowanych w wystąpieniu radnego konkretnych działań przez organ j.s.t. może natomiast wpłynąć na decyzje wyborcze członków wspólnoty samorządowej czy zainspirować do wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego.

Odpowiedź na interpelację powinna być wyczerpująca i wykazywać merytoryczną znajomość przez adresata sprawy przedstawionej w interpelacji. W razie uznania odpowiedzi za niezadowolającą radny nie ma jednak podstaw, aby zwrócić się do interpelowanego z żądaniem jej uzasadnienia ani uzupełnienia o dodatkowe wyjaśnienia. Nie mają podstaw przyjmowane w statutach j.s.t. rozwiązania upoważniające radnego do wystąpienia do przewodniczącego

¹⁷ Por. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022, s. 49.

¹⁸ M.in. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 13 lipca 2022 r., II SAB/Bk 55/22, LEX nr 3367202.

¹⁹ Zob. np. C. Martysz, *Komentarz do art. 24*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Warszawa 2021, s. 406.

rady (sejmiku) z żądaniem udzielenia dodatkowych wyjaśnień przez adresata interpelacji czy nakazania niezwłocznego uzupełnienia odpowiedzi.

Wprowadzona przez ustawodawcę pisemna forma interpelacji oraz udzielanych na nie odpowiedzi wyklucza wygłaszanie (odczytywanie) interpelacji, badanie odpowiedzi przez komisję (np. komisję rewizyjną), wyjaśnianie odpowiedzi przez interpelowanego, zadawanie dodatkowych pytań i dyskusję nad nimi na sesji, a także dołączanie do protokołu sesji w formie załącznika interpelacji złożonych na piśmie.

Udzielenie odpowiedzi w wymaganej formie oznacza zakończenie procedury interpelacyjnej, jej uzyskanie nie jest jednak równoznaczne z bezpośrednim załatwieniem sprawy stanowiącej przedmiot interpelacji. Odpowiedź na interpelację ma jedynie walor informacyjny. Rozpatrzenie interpelacji następuje w drodze czynności materialno-technicznej, która nie ma charakteru aktu administracyjnego władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach jednostki wynikających z przepisów prawa administracyjnego, na co zwracają uwagę sądy administracyjne w swoim orzecznictwie²⁰.

3. Jawność treści interpelacji i odpowiedzi na interpelacje

Treść interpelacji oraz udzielonych odpowiedzi podawane są do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w BIP i na stronie internetowej j.s.t. oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Oznacza to, że ustawodawca wprowadził obowiązek niezwłocznej publikacji treści interpelacji oraz udzielonych odpowiedzi kumulatywnie w trzech ustawowo określonych formach. Nie ma podstaw do przyjmowania w statutach jednostek rozwiązań stanowiących, że podaje się treść interpelacji oraz udzielonych odpowiedzi do publicznej wiadomości tylko w jednej (np. BIP) lub w dwóch z ww. form (np. w BIP i na stronie internetowej j.s.t.) albo w innej formie nieprzewidzianej przez ustawodawcę (np. w biurze rady). Wyznaczone różnorodne formy publicznego udostępnienia treści interpelacji oraz udzielonych na nie odpowiedzi sprawiają, że są one dostępne dla nieograniczonego kręgu odbiorców. Zwyczajowo przyjęty sposób podawania do publicznej wiadomości (np. wywieszenie informacji na tablicach ogłoszeń w urzędzie i jednostkach pomocniczych na obszarze gminy, zamieszczenie treści w infomacie znajdującym się w siedzibie urzędu) zapobiegnie wykluczeniu cyfrowemu osób pozbawionych dostępu do sieci internetowej i nowoczesnych form komunikacji.

²⁰ M.in. postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2021 r., III OSK 4967/21, LEX nr 3353054.

Nie zwalnia z obowiązku podawania do publicznej wiadomości treści interpelacji oraz udzielonych na nie odpowiedzi lub ich braku, w formach określonych przez ustawodawcę, ustna informacja przekazana przez przewodniczącego rady (sejmiku) w trakcie sesji. Jedynie znaczenie informacyjne ma przedstawienie na sesji rady (sejmiku) ustnej informacji na temat liczby i przedmiotu złożonych przez radnych interpelacji oraz terminu i treści udzielonych na nie odpowiedzi. Podanie do publicznej wiadomości treści interpelacji oraz udzielonych na nie odpowiedzi wymaga poszanowania ochrony danych osobowych i innych informacji prawnie chronionych, co może wiązać się z koniecznością przeprowadzenia procesu anonimizacji treści dokumentów, co jest niemożliwe w przypadku uprzedniego ich odczytywania podczas sesji²¹.

Tryb i wynik rozpoznania interpelacji radnego oraz skargi na bezczynność w tym zakresie nie podlegają właściwości sądów administracyjnych. Sprawy te nie zostały bowiem wymienione w art. 3 p.p.s.a.

Podsumowanie

Przyjęcie ustawowych podstaw regulujących model interpelacji składanych przez radnych należy ocenić pozytywnie. Ma to znaczenie gwarancyjne i koresponduje z uprawnieniami kontrolnymi przyznanymi radzie (sejmikowi), komisjom i radnym. Wątpliwości natomiast budzą przyjęte określone rozwiązania kształtujące cechy konstrukcyjne interpelacji.

W rozumieniu samorządowych ustaw ustrojowych interpelacja jest jedynie pisemnym środkiem, z którego wynika obowiązek udzielenia pisemnej odpowiedzi przez adresata, który posiada lub powinien posiadać wiedzę niezbędną do udzielenia odpowiedzi na pytania wynikające z przedstawionego w interpelacji stanu faktycznego dotyczącego sprawy o istotnym znaczeniu dla j.s.t.

Krytycznie należy ocenić przyjęty sposób określenia zakresu przedmiotowego instytucji interpelacji i zapytań, częściowo zachodzący na siebie. Posłużenie się przez ustawodawcę ogólnymi i nieostrymi zwrotami, jak „sprawa o istotnym znaczeniu” czy „sprawa aktualnych problemów”, utrudnia precyzyjne wyznaczenie materialnych granic między interpelacją a zapytaniem i powoduje problemy z rozpoznaniem znaczenia danej sprawy przez radnych.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie przez ustawodawcę formy pisemnej składania interpelacji oraz udzielania na nie odpowiedzi. Z jednej strony pozwala to oczekiwać, że wypowiedź radnego będzie przemyślana i sprecyzo-

²¹ E. Gierach, *Interpelacje i zapytania radnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1, s. 221.

wana, z drugiej pozwala natomiast oczekiwać, że adresat interpelacji odpowiednio przygotuje i uzasadni odpowiedź, po uprzednim wszechstronnym zbadaniu sprawy zgłoszonej przez radnego.

Przyznanie radnym uprawnienia do złożenia interpelacji w każdym czasie stanowi zaletę w przypadku zgłaszania pilnych spraw i umożliwia niezwłoczne nadanie biegu sprawie. Ograniczenie się jedynie do podania do wiadomości publicznej ich treści wraz z udzielonymi na nie odpowiedziami, niepoddanie zgłaszanych spraw pod publiczną dyskusję i ocenę na sesji zmniejsza natomiast siłę ich oddziaływania jako środka kontroli i wpływu na rozwiązywanie określonych spraw dotyczących j.s.t. W klasycznym ujęciu natomiast interpelacja jest nie tylko środkiem umożliwiającym uzyskanie informacji od członka władzy wykonawczej, lecz przede wszystkim środkiem kontroli, którego zastosowanie wywołuje dyskusję nad odpowiedzią, rezultatem której może być głosowanie nad zaufaniem dla władzy wykonawczej w związku z wyjaśnieniem problemu będącego przedmiotem interpelacji²². To, że ustawodawca nie przewiduje możliwości przeprowadzenia na sesji debaty *in pleno* nad urzędową odpowiedzią na interpelację, powoduje, że złożona przez radnego interpelacja rodzi określone relacje prawne głównie między nim, jako interpelantem, a adresatem interpelacji (interpelowanym). Tryb postępowania ogranicza się do wymiany pism między interpelantem a interpelowanym, o czym podaje się informację do publicznej wiadomości. W rezultacie wpływa to na ograniczenie znaczenia interpelacji jako instrumentu kontroli i oceny wskazanej w interpelacji i przedstawionej w odpowiedzi na interpelację działalności (*de facto* sprowadza do roli zapytania będącego instrumentem uzyskiwania informacji).

Interpelacjom można przypisać kilka funkcji. Stanowią one często wykorzystywany mechanizm służący przede wszystkim pozyskaniu informacji (funkcja informacyjna), a w rezultacie także kontroli nad organem wykonawczym i jednostkami organizacyjnymi j.s.t. (funkcja kontrolna). Polegają na współdziałaniu pomiędzy składającym interpelację a adresatem interpelacji (funkcja kooperacyjna) oraz wspierają radnego w wykonywaniu jego mandatu (funkcja wspomagająca). Sygnalizują dostrzeżoną przez radnego sprawę (problem) i mogą inspirować adresata interpelacji do podjęcia działania interwencyjnego (funkcja stymulująca).

²² K. Grajewski, *Komentarz do art. 192*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 854 i cytowana tam literatura. Podjęcie uchwały zawierającej krytyczną ocenę odpowiedzi uznaje się za najważniejszy komponent interpelacji. Por. J. Zaleśny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989-2009*, Warszawa 2011, s. 112 oraz cytowana tam literatura.

Cechą charakterystyczną przyjętego modelu interpelacji jest szeroki, powszechny, łatwo dostępny, bezpłatny i nieograniczony czasem dostęp do informacji. Publikacja pełnej treści interpelacji oraz udzielonych na nie odpowiedzi stanowi przejaw transparentności i jawności działania organów władzy publicznej. Interpelacje są instrumentem kontroli bieżącej sprawowanej przez radnych i jednocześnie mogą być impulsem do podjęcia działań kontrolnych przez wyspecjalizowane organy kontroli.

Niezbędne jest doskonalenie przepisów prawa w celu zwiększenia efektywności analizowanego instrumentu kontroli. Chodzi o stworzenie warunków dla pełniejszej realizacji interpelacji, zwiększenia ich roli ustrojowej oraz praktycznego znaczenia jako mechanizmu gwarantującego większą skuteczność i efektywność kontroli. W przypadku niektórych j.s.t. konieczna jest także nowelizacja ich statutów w celu dostosowania do wymagań ustawowych pełniących funkcję uniwersalnych standardów. Organy stanowiące j.s.t., przyjmując w swojej działalności prawotwórczej regulacje dotyczące interpelacji radnych, naruszają fundamentalne zasady działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz wydawania aktów prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji RP). Regulując zasady i tryb składania przez radnych interpelacji, udzielania na nie odpowiedzi oraz podawania ich treści do publicznej wiadomości, nie dość, że powtarzają (powielają) przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, to jeszcze je modyfikują. To spostrzeżenie odnieść można do każdego z elementów konstrukcyjnych przyjętego ustawowego modelu interpelacji. Jako podjęte bez podstawy prawnej należy ocenić przyjmowane przez organy stanowiące w statutach j.s.t. i innych aktach prawa miejscowego rozwiązania redefiniujące podmioty uprawnione do składania interpelacji oraz adresatów interpelacji, zakres spraw mogących być przedmiotem interpelacji, wymagania formalne, formę i sposób składania interpelacji oraz udzielania na nie odpowiedzi, a także podawania do publicznej wiadomości ich treści. Wkroczenie w materię uregulowaną ustawą i zmiana treści prawa powszechnie obowiązującego w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Materialny i procesowy aspekt wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy – wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

„Dziecko ma prawo do poważnego traktowania jego spraw,
do sprawiedliwego ich rozważania”

Janusz Korczak

Wprowadzenie

Doniosłość problemu relacji pomiędzy władzą centralną a samorządową pomimo zmian nomenklaturowych pozostaje, w różnych obszarach życia, wciąż aktualna. Tak jak aktualne pozostaje zaangażowanie młodzieży w sprawy gmin i możliwość ingerencji organów nadzoru w podejmowane przez organy gminy uchwały powołujące do życia młodzieżowe rady gminy. W doktrynie zwraca się uwagę, że faktem notoryjnym jest aksjologiczne „uwikłanie” porządku prawnego, a szerzej w kontekście prawnopozytywnym rzecz ujmując – notoryczność tego rodzaju zależności i przeznaczenia państwa i prawa¹.

Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej w postaci młodzieżowej rady gminy należy do zadań własnych gminy. W związku z tym pozostaje przekazana przez ustawodawcę radzie gminy kompetencja do uchwalenia statutu określającego w szczególności zasady działania młodzieżowej rady gminy,

* Dr Beata Kozicka, adiunkt, Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-8329-1023](https://orcid.org/0000-0001-8329-1023).

** Dr hab. Ewa Pierzchała, prof. Uniwersytetu Opolskiego, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-7320-3894](https://orcid.org/0000-0001-7320-3894).

¹ J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 19-43; P. Lisowski *Aksjologia samorządu terytorialnego – in rebus angustis?*, RPEiS 2017, z. 3, s. 51; a także J. Zimmermann, *Aksjologiczna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2015, nr 75, s. 33-38.

trybu i kryteriów wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady gminy (art. 5 ust. 10 u.s.g.).

Prezentację relacji państwo–gminy należy rozpocząć od uwag natury ogólnej, które wskażą kierunek wykładni przepisów ustawy o samorządzie gminnym, uwzględniających rolę i pozycję ustrojową samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, zaś ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP). Zasada samodzielności samorządu terytorialnego stanowi podstawową i najistotniejszą cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakkolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności².

Ta chroniona konstytucyjnie samodzielność jest jednym z filarów demokratycznego, zdecentralizowanego i obywatelskiego państwa³. Kolejnym dokumentem, jaki powinien być uwzględniony przy analizie spornego zagadnienia, jest EKSL. Jest ona dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz państwowych. Została ona ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. Artykuł 3 ust. 1 EKSL definiuje samorząd lokalny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Artykuł 4 określający zakres działania samorządu lokalnego wskazuje w ust. 2, że społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie,

² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2018 r., II SA/Wa 2103/17, CBOSA.

³ Szerzej o konstrukcji pojęcia samodzielności jednostki samorządu zob.: 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. 212-239; a także: A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, AUWr No 1931, PPIA 1997, t. XXXVI, s. 7-11. Zdaniem tego Autora: „O ile nie kwestionowaną wartością demokratycznego państwa prawnego jest prawne związanie administracji publicznej, to nie kwestionowanym motywem badawczym rodzącym nieprzerwanie aktualne pytania badawcze jest dylemat zakresu związania prawnego administracji publicznej i zakresu prawnie dopuszczalnej samodzielności działania tej administracji. [...] ustawodawca coraz szerzej dopuszcza, w różnym zakresie, możliwości samodzielnego działania organów administracji publicznej”, *ibidem*, s. 8-9.

która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. W ust. 4 ustanowiono zaś, że kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Stosownie do art. 8 ust. 3 EKSL kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić⁴.

Z mocy art. 91 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W orzecznictwie podkreśla się, że termin „sprzeczność” jest pojęciem nieostrym. Przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego⁵. Sprzeczność z prawem uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do wydania aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (zarządzeń), podstawy prawnej podejmowania uchwał (zarządzeń), przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz naruszenia przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zarządzeń)⁶.

1. Istotność naruszenia prawa warunkiem koniecznym wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały (lub innego aktu)

Organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) – art. 11a ust. 1 u.s.g. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym – art. 26 ust. 1 u.s.g. Realizacja zadań gminy należy do wójta, o czym przesądza art. 30 ust. 1 u.s.g.

Rada gminy jest organem uchwałodawczym samorządu lokalnego, a jej zakres działania obejmuje najistotniejsze sprawy wspólnoty oraz funkcjo-

⁴ Szerzej o rozstrzygnięciach nadzorczych: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 396-397.

⁵ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r., OSK 1287/06, CBOSA.

⁶ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, CBOSA. Sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem musi być oczywista i bezpośrednia (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., IV SA/Wa 2296/06, CBOSA).

nowanie organów i podmiotów jej podległych⁷. Rada gminy posiada także uprawnienia kontrolne. Adresatem tych działań są: wójt, jako organ wykonawczy, gminne jednostki organizacyjne oraz jednostki pomocnicze (art. 15 ust. 1 u.s.g.).

Zasadniczym elementem wyznaczającym pozycję ustrojową j.s.t. jest ich samodzielność, podlegająca ochronie sądowej zagwarantowanej przez art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 u.s.g. Gwarancją tej samodzielności jest także ograniczenie zakresu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego do kryterium legalności (art. 171 Konstytucji RP i art. 85 u.s.g.). Gmina wykonuje więc zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 u.s.g.).

Konstytucja RP stanowi o samodzielności j.s.t., której przejawem są cztery filary: osobowość prawna tych jednostek, władztwo im przysługujące, nadzór sprawowany nad ich działalnością przez państwo i sądowa ochrona tej samodzielności⁸.

W literaturze fachowej podkreśla się, że nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego jest przejawem samodzielności samorządu terytorialnego⁹. J. Korczak zasadnie uznaje, że „[...] Tak rozumiana istota nadzoru urzeczywistnia też zasadę demokratycznego państwa prawa z art. 2 oraz zasadę legalizmu i praworządności działania organów władzy publicznej z art. 7 Konstytucji”¹⁰.

Jak wskazano, zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu wojewoda, mocą art. 93 ust. 1 u.s.g., ma uprawnienie do złożenia skargi na akt poddany jego kontroli, pod kątem legalności. Przepis ten, co wymaga podkreślenia, daje organowi nadzoru legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego w przypadku, gdy uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem, a organ nadzoru nie stwierdził jej nieważności w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

⁷ Szerzej na temat zadań rady gminy: M. Chmaj, *Samorząd terytorialny*, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 154 i n.

⁸ J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 275-303.

⁹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 151-271.

¹⁰ J. Korczak, *Organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wobec uprawnień kontrolnych służb specjalnych*, [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. 264.

Z kolei stosownie do art. 98 ust. 1 u.s.g. rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Mocą ust. 3 tego przepisu do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „istotnego naruszenia prawa” ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia mało istotne i niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemające wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał¹¹.

W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał¹².

Za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały¹³. Stwierdzenie nieważno-

¹¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 94-95 oraz przywołane tam orzeczenia NSA.

¹² M. Stahl, Z. Kmieciak, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, ST 2001, z. 1-2, s. 101-102; wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r., II OSK 2517/18, CBOSA.

¹³ Por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, CBOSA; z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, CBOSA.

ści uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 k.p.a. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. W przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Ponadto za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy) uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Wskazuje się, że akt prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierających delegacje do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się zatem naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał¹⁴. Za istotne naruszenie prawa, co wymaga i tym razem powtórzenia, uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym¹⁵.

2. Wybór opiekuna młodzieżowej rady gminy – spór odnośnie do sformułowania „spośród kandydatów”

Młodzieżowa rada gminy jako organ konsultacyjny jest elementem ustroju wewnętrznego danej gminy. Tym samym o ile jednostka samorządu terytorialnego nie może samodzielnie kreować dla siebie zadania publicznego do wykonywania, o tyle cechą immanentną zadań publicznych przekazanych samorządowi jest zapewnienie pewnego zakresu samodzielności przy ich wykonywaniu. Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania

¹⁴ M. Stahl, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 101-102.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100.

przyznanych mu zadań pozwala na respektowanie wynikającej z art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, przy jednoczesnej możliwości samodzielnego określania w granicach ram wyznaczonych przez przepisy powszechnie obowiązujące zasad wykonywania danych zadań publicznych.

Na podstawie art. 40 ust. 1 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie podejmowania działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne (art. 5b ust. 1 u.s.g.). Utworzenie młodzieżowej rady gminy stanowi jedno z zadań nałożonych na radę gminy. Jest to zadanie fakultatywne, gdyż ani przepisy u.s.g., ani przepisy innych ustaw nie nakazują tworzenia młodzieżowej rady gminy. Potwierdza to wprost art. 5b ust. 2 u.s.g. Przekazując organowi stanowiącemu gminy uprawnienie do tworzenia młodzieżowej rady gminy, ustawodawca określił zakres samodzielności tego organu wyznaczając granice jego wykonywania w ten sposób, że młodzieżowa rada gminy ma charakter konsultacyjny.

Procedura powołania opiekuna została szczegółowo ukształtowana na podstawie norm ustawowych. Jest ona dwustopniowa. Najpierw młodzieżowa rada wyłania kandydatów na opiekuna. Ten etap jest kluczowy dla dokonania wyboru przez organ stanowiący gminy, albowiem uzależnia dalsze procedowanie w tym przedmiocie. Tylko bowiem wskazanie przez młodzieżową radę kandydata na opiekuna umożliwia wybór. Tym samym istotne jest, czy młodzieżowa rada wystąpi o wybór opiekuna i wskaże kandydata. Następnie wyboru spośród kandydatów dokonuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego¹⁶. Przy czym młodzieżowa rada może wskazać tylko jednego kandydata na opiekuna. Wyboru opiekuna bądź odmowy jego wyboru i tak ostatecznie dokonana rada gminy¹⁷.

Tym samym wątpliwości budzi, czy sformułowanie użyte w art. 5b ust. 14 u.s.g. „spośród kandydatów” oznacza, że o legalności uchwały z tego przedmiotu, czyli dokonanego wyboru, decyduje liczba osób (kandydatów), tj. co najmniej dwóch poddanych procedowaniu, a zatem czy tak redagując przepis, ustawodawca przesądził o dokonaniu wyboru spośród kandydatów, czego dowodzi posłużenie się liczbą mnogą, czy też istotny jest dokonany wybór, jako prawna forma kreacji nawiązanego stosunku prawnego z wyborem.

Analizując podniesione kwestie, warto wskazać, że istotą samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji władzy wykonawczej jest przekazywanie

¹⁶ P. Mroczkowski, *Młodzieżowe rady jednostek samorządu terytorialnego na nowo*, ST 2022, nr 6, s. 62-74.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 17 sierpnia 2023 r., II SA/Op 177/23, CBOSA.

przez ustawodawcę samorządowi takich zadań, których wykonywanie wymaga dostosowania ich do lokalnych warunków i potrzeb. Tym samym organy samorządu terytorialnego, wykonując dane zadanie, w tym powołując w drodze uchwały młodzieżową radę gminy, a także na jej wniosek jej opiekuna, muszą posiadać pewien zakres samodzielności. Samodzielność samorządu, co jest istotne dla oceny zaskarżonej uchwały – stąd wymaga wyeksponowania – stanowi jedną z konstytucyjnych zasad jego funkcjonowania (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

Ideę tę trafnie wyeksponował TK, stwierdzając, że wynikająca z art. 165 Konstytucji RP samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie pozytywnym oznacza możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi¹⁸. Twierdzenie to, na co zwraca się uwagę w judykaturze, pozostaje zbieżne z art. 6 ust. 1 EKSL, z którego wynika, że społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę, o ile inne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej. Zakres samodzielności gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych jest szeroki i doznaje on ograniczeń wynikających z ustaw¹⁹.

W tym kontekście tryb unormowany w art. 5b ust. 14 u.s.g. swym zakresem zbliżony jest do prawa wyborczego. Kreuje on jako zasadę prawa wyborczego tak prawo zgłaszania kandydata na opiekuna, jak i jego „wybór” przez organ stanowiąco-kontrolny gminy. Tym samym, o ile samorząd terytorialny nie może samodzielnie kreować dla siebie zadania publicznego do wykonywania, o tyle cechą immanentną zadań publicznych przekazanych samorządowi jest zapewnienie pewnego zakresu samodzielności przy ich wykonywaniu. Skoro młodzieżowa rada gminy jako organ konsultacyjny jest elementem ustroju wewnętrznego danej gminy, to dokonany przez ten organ wyborów kreuje byt prawny opiekuna młodzieżowej rady. Ustawodawca w przytoczonym przepisie wyposażył radę gminy w kompetencje kreacji wyłonionego w drodze wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy. Te uprawnienia pozwalają – w określonym przez ustawodawcę zakresie – na kształtowanie sposobu wykonywania przyznanych jej uprawnień.

Argumentację tę wzmacnia nieokreślenie i niewskazanie przez ustawodawcę chociażby minimalnej liczby kandydatów na opiekunów i nakazanie wyboru opiekuna spośród nich, a wyłącznie uregulowanie trybu i formy kreacji prawnej stanowiącej o dokonanym wyborze.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139,

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2913/13, CBOSA.

Zakończenie

Przepisy ustanawiające kompetencje rady gminy w stosunku do młodzieżowej rady gminy regulują wykonywanie władzy publicznej wobec podmiotu tej władzy – zatem ich wykładnia musi być dokonywana z poszanowaniem reguł i zasad ustrojowych, w tym unormowanej w art. 7 Konstytucji RP na zasadzie, że ingerencja organu administracji w stosunku do podmiotu jego działań musi mieć wyraźną podstawę prawną. Tym samym niedopuszczalne jest formułowanie w drodze wykładni żadnych ograniczeń w uprawnieniach młodzieżowej rady miasta, które nie miałyby wyraźnej, jednoznacznej podstawy w treści przepisu prawa. Mając na uwadze cel powołania i funkcjonowania młodzieżowych rad i prawo do ustanawiania w drodze „wyboru” jego opiekuna, istotne jest to, że został on dokonany. Ta forma ukształtowania statusu, pozycji opiekuna przez jego „wybór” jest istotna dla zmaterializowania się istotnego dla ważności nawiązania się stosunku prawnego unormowanego w art. 5b ust. 14 u.s.g. nawet przy przedstawionym jednym kandydacie. Skoro bowiem nastąpił „wybór”, to nie stanowi naruszenia prawa, przy tak skontrolowanej normie art. 5b ust. 14 u.s.g., dokonanie go spośród jednego kandydata wskazanego przez prawnie umocowany i legitymowany do tego podmiot.

Samorządowe finanse publiczne – potrzeba czy konieczność wyodrębnienia wobec procesów zmian w XXI w.?

Wstęp

Wiedza o tym, że państwo musi realizować zadania na rzecz swoich obywateli dzięki posiadanym środkom finansowym, jest oczywista i powszechna. Po ostatnich wydarzeniach związanych z pandemią COVID-19 i trwającej wciąż wojny w Ukrainie coraz bardziej niepewne, przede wszystkim pod względem finansowym, stają się teraźniejszość i przyszłość otaczającego świata.

W tych trudnych warunkach istotne jest zapewnienie właściwego funkcjonowania każdego państwa przez administrację odpowiedzialną za sprawną realizację zadań publicznych. Ze względu na stale rozszerzający się zakres i różnorodność zadań w świadomości społeczeństwa oczywiste staje się przekonanie także o roli jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w realizację zadań publicznych.

Niestety, znacznie rzadziej aniżeli uznanie jednostek samorządowych za podmioty wykonujące te zadania, przedmiotem zainteresowania jest ustalenie, jakie środki finansowe determinują ich wykonanie na szczeblu samorządowym, oraz czy wskazane ustawowo źródła finansowania są wystarczające. Ich nieadekwatność jest bardzo często eksponowana zarówno w doktrynie, jak i w praktyce jako brak adekwatności środków finansowych do przypisanych im zadań¹. Stąd dążąc do zmiany regulacji w tym obszarze, warto rozpocząć od wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych stanowiącego remedium na zabezpieczenie wystarczających środków finansowych. Wyodrębnienie takie

* Prof. dr hab. Elżbieta Feret, Uniwersytet Rzeszowski, Kolegium Nauk Społecznych; ORCID: 0000-0001-9283-0316.

¹ Szerzej na ten temat m.in. E. Feret, *Koncepcje i teorie samorządności terytorialnej na przykładzie wybranych państw i Polski z uwzględnieniem kwestii finansowania ich działalności*, Rzeszów 2019, s. 108 oraz *eadem*, *Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym?*, [w:] M. Sitek, P.B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 85-114.

miałoby nie tylko aspekt teoretyczny i społeczny w postaci faktycznego uznania decentralizacji władzy publicznej w Polsce, ale też praktyczny, przejawiający się doprecyzowaniem obowiązujących regulacji ustawy o finansach publicznych.

1. Podstawy prawne i ustawowe konsekwencje wyodrębnienia samorządowych zadań publicznych a praktyka

Organy władzy publicznej, państwowe oraz samorządowe, zostały konstytucyjnie oraz w ramach ustaw zwykłych upoważnione do realizacji zadań publicznych. Zadania publiczne nazywane także niekiedy celami publicznymi² albo celami użyteczności publicznej³ należy traktować jako te realizowane na rzecz wszystkich obywateli w ramach corocznie uchwalanej ustawy budżetowej.

A contrario na gruncie obowiązujących przepisów prawa tak rozumiane znaczenie zadań publicznych należy rozszerzyć także na te realizowane na podstawie uchwał budżetowych na rzecz mieszkańców poszczególnych gmin, powiatów i województw. Na mocy preambuły Konstytucji RP wskazującej na zasadę pomocniczości oraz art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej wprowadzona została bowiem decentralizacja władzy publicznej, polegająca na wyodrębnieniu samorządu terytorialnego⁴, wyposażonego w szczególny rodzaj władztwa⁵. Samorząd terytorialny w Polsce, przyjmujący postać poszczególnych stopni samorządowych: lokalnych – gmin; ponadgminnych – powiatów i regionalnych – województw, uczestniczy zatem, w sposób zalegalizowany, w sprawowaniu

² Jak wskazuje literatura przedmiotu, pojęcie celu jest niestabilne w czasie i przestrzeni, nie jest trwałe i nie może być łatwo sprecyzowane w drodze przepisów prawa. Za: M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95. Por. także J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15.

³ Pojęcie najstarsze, ale także niezdefiniowane legalnie, jednak uznane przez doktrynę jako cel społecznie doniosły, leżący w interesie państwa. Tak M. Zimmermann, *Polskie prawo wyłączeniowe*, Lwów 1939, s. 23.

⁴ Szerzej na ten temat por. także 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. 177-200.

⁵ Na różnicowane rodzaje władztwa takie jak: ustrojowe, majątkowe, finansowe (wydatkowe i podatkowe), organizacyjne i personalne, administracyjne zwraca uwagę m.in. J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 275-303.

władzy publicznej, realizując w ramach odrębnych ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁶.

Kwestia uznania zadania publicznego także za samorządowe jest zatem oczywista. Takie, posiadające swoje *ratio legis*, zdefiniowanie samorządowych zadań publicznych jest w pełni słuszne i uzasadnione. Z jednej bowiem strony, gwarantuje organom władzy państwowej, że pewne ustawowo wyodrębnione zadania publiczne „przejdą” z ich gestii do realizacji na stopień samorządowy; z drugiej zaś tworzą bazę ustawowego działania dla jednostek samorządu terytorialnego.

Sprawa ta, dość oczywista, komplikuje się ze względu na konstytucyjny podział zadań publicznych na zadania własne i zadania zlecone⁷. Ustawy samorządowe⁸ definiują i doprecyzowują rodzaje zadań własnych należących do poszczególnych stopni samorządowych, jednakże przyjęty katalog ma charakter otwarty. Jeszcze gorzej rzecz się ma w przypadku zadań zleconych, gdzie nie istnieje ich legalna identyfikacja, a jedynie wskazanie, że „uzasadnione potrzeby państwa” mogą spowodować zlecenie realizacji zadań jednostkom samorządu terytorialnego⁹.

Wykazany brak konsekwencji ustawodawczej został dostrzeżony także przez literaturę przedmiotu, która wskazuje na to, że w ostatnich latach w dużym stopniu ujednolicono prawne konsekwencje związane z podziałem zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Co więcej, doktryna uznaje, że „dzisiaj coraz częściej mamy do czynienia z zadaniami o charakterze hybrydowym, a różnica pomiędzy reżimem wykonywania zadań własnych i zleconych się zaciera”¹⁰.

Również praktyka, zwłaszcza ta popandemiczna, wskazuje wręcz na rodzaj dualizmu w administracji opartego na ingerencji nadzorczej państwa w sferę działalności samorządu terytorialnego, wyraźnie zauważalną w trakcie pandemii poprzez przekazanie bardzo dużej liczby zadań do segmentu samorządowego, szczególnie gminnego¹¹. To przede wszystkim gminy *de lege lata*

⁶ Co wynika wprost z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Por. na ten temat: E. Feret, *Konstytucyjne unormowania samorządowe w aspekcie odpowiedzialności finansowej za realizację zadań publicznych*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2023, s. 77-88.

⁷ Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP.

⁸ U.s.g., u.s.p. i u.s.w.

⁹ Wynika z treści art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁰ M. Mączyński, *Funkcje (zadania) samorządu województwa na tle funkcji (zadań) samorządu lokalnego i terenowej administracji rządowej*, ST 2016, nr 7-8, s. 24.

¹¹ Mowa o ustawie COVID-owej. Przykładowo, zgodnie z art. 10 ust. 1 w zw. z ust. 6 tej ustawy, Prezes Rady Ministrów mógł, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, w trybie zadań zleconych.

wykonują zadania własne i zlecone, co sprawia, że również samym gminom przypisuje się dwoisty charakter – wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej¹².

Warto podkreślić, że także TK, akceptując podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, potwierdza, że znaczenie ich rozróżnienia małe, mimo odmiennego rygoru prawnego zadań własnych i zadań zleconych. Opiera się on bowiem na: 1) sposobie określania zadań zleconych wówczas, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa; 2) określeniu środków nadzoru oraz weryfikacji aktów i decyzji administracyjnych podjętych w realizacji tych zadań; 3) sposobie finansowania zadań zleconych polegający na konieczności przekazania środków finansowych na realizację zadania zleconego¹³.

2. Finansowe uwarunkowania realizacji samorządowych zadań publicznych

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego to konieczność działań zmierzających do realizacji zadań (własnych i zleconych) na podstawie przyznanych środków finansowych. Jak wynika z treści art. 167 Konstytucji RP¹⁴, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań w ramach trzech nazwanych, obligatoryjnych¹⁵ źródeł pozyskiwania dochodów w postaci dochodów własnych oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa.

W świetle przyjętych unormowań ustrojowych uznać należy, że dochody samorządowe mają mieć przede wszystkim charakter własnych, czyli niejako samodzielnie „wypracowanych”, co wynika z decentralizacji ich działania¹⁶. Pozyskiwanie środków z podatków i opłat lokalnych wraz z możliwością wpływu na ich wysokość¹⁷ potwierdza dążenie ustrojodawcy do zagwarantowania sa-

¹² Z wyroku SN z dnia 21 listopada 2003 r., II CK 267/02, LEX nr 602365.

¹³ Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

¹⁴ Wprowadzonej na podstawie EKSL, zob. art. 9.

¹⁵ Źródła fakultatywne określa art. 3 ust. 3 u.d.j.s.t.

¹⁶ Dzięki istnieniu podatków i opłat samorządowych organy stanowiące i wykonawcze gminy posiadają kompetencje zapewniające pozyskiwanie, jak i dysponowanie dochodami własnymi w ścisłym tego słowa znaczeniu. Wprowadzenie takiej regulacji ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju samorządu gminnego. „Bez majątku gminy i stałych wpływów podatkowych, opłat lokalnych nie ma samorządu w najlepszym tego słowa znaczeniu. Bowiem bez materialnego zabezpieczenia samorząd pozostaje martwą instytucją”. Tak G.L. Seidler *et al.*, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001, s. 88.

¹⁷ Na co wskazuje Konstytucja RP w art. 168.

modzielności dochodowej jednostkom samorządowym mimo tego, że w obecnym stanie prawnym uprawnienie to *de facto* dotyczy tylko gminy¹⁸.

Tak rozumiane znaczenie dochodów własnych zaburza także oczywiście korzystny i niezbędny, udział jednostek samorządowych w podatkach państwowych. Jak wskazuje wszak ustawodawca, w art. 3 ust. 2 u.d.j.s.t., „w rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych¹⁹ oraz z podatku dochodowego od osób prawnych”²⁰. Co istotne z punktu widzenia analizowanego znaczenia dochodów własnych, należy wspomnieć także o 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami przez gminy, powiaty i województwa²¹.

Na tym tle, wykazując uzależnienie jednostek samorządowych od środków finansowych państwa, należy odnieść się do dwóch kolejnych źródeł ich pozyskiwania w postaci: subwencji ogólnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Łącznik „oraz” w regulacji zastosowanej przez ustrojodawcę i użyte sformułowanie „z budżetu państwa” jednoznacznie przesądza o charakterze tego rodzaju „doposażenia” jednostek samorządowych w inne środki nazywane przez doktrynę: niewłasnymi²², uzupełniającymi²³, wyrównawczymi²⁴, transferowymi²⁵.

Ich otrzymywanie wzbudza usprawiedliwione obawy samorządowców-praktyków przygotowujących projekt uchwały budżetowej i realizujących coroczną uchwałę budżetową, w której znaczna część środków finansowych

¹⁸ Przyznanie kompetencji podatkowych radzie gminy oznacza „scedowanie” przez ustawodawcę uprawnień na organy gminy. Zgodnie z treścią wyroku NSA z dnia 6 lutego 2001 r., SA/Rz 1070/00, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2002, nr 2, s. 224. Literatura przedmiotu ocenia, że przyznanie kompetencji podatkowych radom gmin wywiera dodatni wpływ na efektywność gospodarowania środkami finansowymi. Tak W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 53.

¹⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.

²¹ Odpowiednio za art. 4 ust. 1 pkt 7; art. 5 ust. 1 pkt 6; art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.j.s.t.

²² Podziału dochodów gminy na dochody własne i dochody pozostałe (nie własne) wprowadza M. Jastrzębska, *Dochody gmin, powiatów, województw*, ST 1999, nr 10, s. 23.

²³ Pojęciem dochodów uzupełniających posługuje się m.in. E. Denek, *Finanse samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995, s. 141.

²⁴ Dochody wyrównawcze to dotacje, subwencje i udziały w podatkach państwowych. Zob. A. Bury, *Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 1999, nr 3, s. 25-26.

²⁵ M. Gintowt-Jankowicz, *Finanse terenowe a decentralizacja*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 3, Warszawa 1984, s. 75-76.

pochodzi z budżetu państwa. Zaplanowanie przyszłorocznego budżetu samorządowego możliwe jest po otrzymaniu informacji od Ministra właściwego do spraw finansów w terminie do dnia 15 października roku bazowego, podczas gdy zaplanowanie budżetu powinno zakończyć się w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Organ wykonawczy zatem, przygotowując budżet już na etapie jego planowania, uzależniony jest od informacji ministerialnej, po otrzymaniu której może dopiero przygotować projekt uchwały budżetowej celem przedłożenia organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej w nieprzekraczalnym, ustawowym terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy²⁶.

Podobna zależność jednostek samorządowych występuje także w trakcie roku budżetowego podczas realizacji uchwały budżetowej, a wynika z konieczności oczekiwania wpłat tych środków w comiesięcznych, terminowych ratach²⁷. Wprawdzie jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych od kwoty subwencji nieprzekazanej w ustawowo nakreślonych terminach (chyba że niedopełnienie obowiązków spoczywa po stronie jednostki²⁸), to z praktyki wynika, że bardzo sporadycznie jednostki samorządowe występują z takim roszczeniem, przede wszystkim z uwagi na brak jednoznaczności co do rodzaju tego roszczenia²⁹, co powoduje pytanie: czy ustawowo wskazane odsetki powinny być naliczane na podstawie o.p. czy k.c.?

Sytuacji potwierdzonej przecież decentralizacją segmentu samorządowego nie poprawia fakt ciągłych zmian wprowadzanych do podstawowej dla jednostek samorządowych ustawy dochodowej, tj. przywołanej już ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, konkretyzującej źródła dochodów własnych odrębnie dla gmin, dla powiatów, dla województw oraz subwencji ogólnej dla gmin, dla powiatów, dla województw i dotacji dla j.s.t. Dodatkową komplikacją dla właściwego rozumienia przepisów tejże ustawy jest także konieczność stałego monitorowania zmian w przepisach obowiązującej ustawy, która obok przepisów przejściowych i końcowych została wyposażona w przepisy epizodyczne, czyli regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony³⁰.

²⁶ Zgodnie z art. 238 ust. 1 u.f.p.

²⁷ Wynika z treści art. 34 u.d.j.s.t.

²⁸ Zob. art. 34 ust. 2 u.d.j.s.t.

²⁹ Szerzej na ten temat por. m.in. A. Miernik, *Odsetki naliczane w przypadku nieterminowej zapłaty niepodatkowych należności budżetowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 3, s. 111-130.

³⁰ Zob. rozdział 8b u.d.j.s.t.

3. Adresaci przepisów ustawy o finansach publicznych

Dążąc do udowodnienia konieczności rzeczywistego wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych, należy sięgnąć również do poprzednio obowiązujących unormowań ustaw o finansach publicznych, gdzie zarówno pierwsza z roku 1998³¹, jak i kolejna z 2005 r.³² wyodrębniały odpowiednio: sektor rządowy i samorządowy oraz podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Przy czym – co istotne dla prowadzonych rozważań – nie tylko sektor, ale i podsektor samorządowy zostały doprecyzowane jako te obejmujące jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki i jednostki organizacyjne w postaci: jednostek budżetowych; zakładów budżetowych; gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych; samorządowych funduszy celowych; samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej; samorządowych instytucji kultury oraz innych samorządowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej albo inna jednostka zaliczana do podsektora rządowego³³.

Aktualne regulacje prawne ewidentnie utrudniają działanie zdecentralizowanej władzy samorządowej, ze względu na brak takiego wyodrębnienia samorządowych jednostek sektora finansów publicznych na rzecz jednolicie potraktowanego sektora finansów publicznych, co powoduje konieczność każdorazowego, samodzielnego ustalenia tych jednostek³⁴ (o czym będzie jeszcze mowa szerzej w późniejszej części rozważań).

Przy tym warto zauważyć, że ten ustawodawca, nie uwzględniając rozróżnienia segmentu samorządowego, wprowadza rozdział piąty ustawy, w którym wyodrębnia budżet j.s.t., wyraźnie oddzielając go od budżetu państwa z rozdziału trzeciego. Jak wskazuje ustawodawca na zasadzie analogii w stosunku do państwa, które działa na podstawie ustawy budżetowej, uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej w każdym roku budżetowym odpowiednio w gminie, powiecie i województwie. Co ważne, ustawodawca wskazuje także rodzaj aktu prawnego, w ramach którego ma być podejmowany budżet samorządowy. W odróżnieniu od budżetu państwa, uchwalanego w drodze ustawy, w przypadku jednostek samorządowych organ stanowiący ma podejmować uchwały budżetowe albo uchwały w sprawie budżetu. Uchwały te mają także inne w stosunku do ustaw budżetowych miejsce publikacji, którym jest wojewódzki dziennik urzędowy, z racji zaliczenia ich do aktów prawa miejscowego.

³¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 155, poz. 1014.

³² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz. U. Nr 249, poz. 2104.

³³ Por. odpowiednio: art. 5 ust. 2 pkt 2 oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2005 r.

³⁴ Wynika bezpośrednio z treści art. 9 u.f.p.

W tym miejscu warto wspomnieć również, że niekonsekwencja ustawodawcza³⁵ wynikająca z braku wyodrębnienia segmentu samorządowego powoduje to, że obowiązująca ustawa o finansach publicznych nie przewiduje funkcjonowania innych rodzajów budżetów związanych z samorządem terytorialnym. Mowa o budżecie obywatelskim oraz budżecie metropolitalnym.

Możliwość/obowiązek tworzenia budżetów obywatelskich jako przejawu szczególnej formy konsultacji społecznych przewiduje ustawa o samorządzie gminnym. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkiem.

Podobnie rzecz się ma w przypadku możliwości tworzenia związków metropolitalnych, które przewiduje ustawodawca, zaliczając je do jednostek sektora finansów publicznych. W celu ustalenia jednak zasad tworzenia nowego rodzaju budżetu oraz źródeł dochodów niezbędne jest sięgnięcie do przepisów odrębnej u.z.m.w.ś.

Obok wykazanych braków legislacyjnych kwestią decydującą o potrzebie wyodrębnienia z u.f.p. regulacji wyłącznie dla segmentu samorządowego jest określenie adresatów przepisów ustawy (na co już wskazano). Jak wynika bowiem z obowiązujących unormowań, są nimi przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych, jednakże bez podziału na te rządowe i samorządowe. Brak takiego podziału należy ocenić negatywnie, a przy wskazaniu, że tym sektorem finansów publicznych w obrębie samorządu terytorialnego są jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, bez wyraźnego określenia, że mowa o organach tych jednostek, niepotrzebnie pozostawiony został margines nieprecyzyjności³⁶.

W taki sposób określony katalog sektora finansów publicznych wymaga samodzielnego wskazywania innych samorządowych adresatów przepisów

³⁵ Na ten temat zob. także J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, *Kryzys prawa administracyjnego?*, Warszawa 2012, s. 180-225. Jak wskazuje, „dostrzegać należy ogólny stan jakości prawa obowiązującego w Polsce, który budzi wiele zastrzeżeń co do liczby przepisów (określanej najczęściej jako przeformalizowanie) i błędów techniki ich formułowania przejawiających się niejednoznacznością, niejasnością, niezyciowością, nieadekwatnością, a przy tym, z jednej strony, mimo wspomnianego przeformalizowania (nadmiaru liczby przepisów), lukami, z drugiej strony, z uwagi na owo przeformalizowanie, ich sprzecznościami i dublowaniem się”.

³⁶ Por. na ten temat J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury...*, s. 237-250.

ustawy o finansach publicznych takich jak: związki metropolitalne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz inne samorządowe osoby prawne utworzone mocą przepisów odrębnych w celu realizacji zadań publicznych.

Na tym tle szczególne problemy interpretacyjne wzbudza określenie tych innych osób prawnych albo niezdefiniowanych przez ustawę o finansach publicznych samorządowych osób prawnych m.in. w formie: wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, spółdzielni, stowarzyszeń, przedsiębiorstw, spółek prawa handlowego, a nawet fundacji.

Przy tym, co ważne dla wskazania pełnego katalogu adresatów u.f.p., nie należy także zapominać o tym, że ze środków publicznych pochodzących z budżetu samorządowego mogą korzystać też organizacje pozarządowe w ramach u.d.p.p.w. Jak wynika z treści art. 221 u.f.p., podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki.

Ponadto, w świetle obowiązujących przepisów u.f.p. z budżetu j.s.t mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań publicznych jednostki w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, z uwzględnieniem przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁷.

Podsumowanie

W kontekście przeprowadzonych doktrynalnych, jak i prawnych spostrzeżeń za w pełni uzasadnioną uznać należy nie tylko potrzebę, ale konieczność wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych gwarantujących właściwą realizację zadań własnych i zadań zleconych. Za przyjęciem takiej tezy przemawia fakt, że obowiązujące unormowania konstytucyjne potwierdzają decentralizację władzy publicznej zarówno ustrojową (dzięki regulacjom rozdziału siódmego dotyczącego samorządu terytorialnego), jak i finansową, poprzez ustalenie strony dochodowej jego działalności.

Niestety, w ramach wprowadzonego wskazania trzech źródeł obligatoryjnych wyróżnienie dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów każdej jednostki samorządu terytorialnego wzbudza uzasadniony niepokój.

³⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637.

Jego przyczynę należy upatrywać w pochodzeniu znacznych środków finansowych bezpośrednio z budżetu państwa, co zabezpiecza pozyskiwanie środków finansowych przy jednoczesnym ograniczeniu samodzielności jednostek samorządowych.

Pozytywnie, lecz nie bez zastrzeżeń, należy ocenić fakt, że Konstytucja RP, określając źródła finansowania działalności jednostek samorządowych, wskazuje na ich uprawnienie partycypowania w dochodach publicznych. Jednakże ustalenie ich w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa faktycznie uzależnia szczebel samorządowy w aspekcie budżetowym, od momentu planowania poprzez wykonywanie uchwały budżetowej.

Za równie istotny powód wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych należy uznać potrzebę jasnego, przejrzystego wyróżnienia i nazwania samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Niestety, ten brak jest wyraźnie dostrzegalny, powodując w praktyce liczne problemy interpretacyjne, które rozstrzygały unormowania poprzednich ustaw o finansach publicznych.

Wskazane argumenty przemawiające za wyodrębnieniem samorządowych finansów publicznych zyskały na znaczeniu w okresie pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie, które to wydarzenia spowodowały nieoczekiwane nałożenie dodatkowych obowiązków na sektor samorządowy, niejednokrotnie z zaskoczenia i bez adekwatnych środków finansowych. Jednak jak okazało i okazuje się w praktyce, jednostki samorządowe spełniły i nadal spełniają swoją misję działania na rzecz społeczności lokalnych powiązanych stosunkami międzyludzkimi wynikającymi z sąsiedztwa, o których pisał Aleksander Kroński, jako tych powstałych wcześniej niż państwo³⁸.

Na tym tle postulat wyodrębnienia samorządowych finansów publicznych jest ze wszech miar uzasadniony, a poparty 30-letnią już tradycją doktrynalną, ustawową oraz praktyką, wskazuje na pełną umiejętność samorządzenia się jednostek samorządowych w Polsce. Przy tym nowe postrzeganie znaczenia samorządu terytorialnego wpisuje się także, jak zauważa Jerzy Korczak, w ewolucyjność prawa samorządowego z perspektywy prawa do dobrej administracji³⁹ wobec niewątpliwych jeszcze wyzwań XXI w.

³⁸ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

³⁹ J. Korczak, *Ewolucyjność prawa samorządowego a prawo do dobrej administracji*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003, s. 426-437.

Koncepcje unormowania zasad gospodarki finansowej w wybranych polskich projektach ustaw o związkach metropolitalnych przygotowanych w latach 2016-2023

Uwagi wprowadzające

Liczne inicjatywy poselskie i senackie dotyczące unormowania zasad tworzenia i funkcjonowania poszczególnych związków metropolitalnych w Polsce to efekt bezproduktywnego krótkookresowego obowiązywania u.z.m. Uchwalono tę ustawę z założeniem, że będzie uniwersalnym wzorcem stosowanym do tworzenia, w drodze rozporządzeń Rady Ministrów, konkretnych związków metropolitalnych. Na jej podstawie nie utworzono jednak żadnego związku metropolitalnego. Przyjęcie u.z.m.w.ś. to odstępianie od realizacji tego standardu i zapowiedź uchwalania, w uzasadnionych przypadkach, odrębnych ustaw kreujących kolejne związki metropolitalne. Od tego momentu nastąpiło znaczne ożywienie w zgłaszaniu inicjatyw legislacyjnych, poselskich lub senackich, dotyczących utworzenia takich związków. Zrezygnowano z zastosowania systemowego i uniwersalnego unormowania kwestii związków metropolitalnych na rzecz rozwiązań o charakterze fragmentarycznym.

Celem opracowania jest analiza i ocena propozycji dotyczących problematyki finansowej zawartych w poselskich i senackich projektach ustaw o utworzeniu konkretnego związku metropolitalnego. Intencjonalnie pominięto rządowy projekt ustawy o utworzeniu związku metropolitalnego w województwie śląskim, ale unormowania przyjęte w tym zakresie w obowiązującej ustawie wykorzystano do charakterystyki porównawczej z propozycjami zawartymi w pozostałych projektach ustaw. Badaniami objęto okres od 2016 r. do 2023 r., w którym przedłożono w Sejmie siedem projektów takich ustaw mających powtarzalną strukturę wewnętrzną¹. Propozycje regulacji prawnych w tym

* Prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0003-1675-933X](https://orcid.org/0000-0003-1675-933X).

¹ Poselski projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym, druk nr 1196 Sejmu RP VIII kadencji (złożony dnia 13 grudnia 2016 r.); poselski projekt ustawy o Wrocławskim Związku

obszarze stanowią nie tylko o materialnych podstawach funkcjonowania związku metropolitalnego, ale również determinują jego skuteczność w rozwiązywaniu wspólnych problemów wszystkich członków związku. Przybierają one formę zadań związku o charakterze ogólnometropolitalnym, wywodzących się zarówno z roli miasta metropolitalnego stanowiącego centrum związku, jak i konieczności zaspokajania potrzeb kreowanych układem przestrzenno-funkcjonalny jego otoczenia. Stosując metodę dogmatycznoprawną i uzupełniając metodę empiryczno-analityczną, poddano weryfikacji hipotezę, według której formułowane przez projektodawców propozycje umożliwiłyby respektowanie zasad prowadzenia działalności finansowej, w szczególności budżetowej, według standardów wyznaczonych u.f.p. Zachowanie tego wymogu jest niezbędne, ponieważ związki metropolitalne w rozumieniu tej ustawy są jednostkami sektora finansów publicznych.

W odniesieniu do spraw finansowych w badanych projektach ustaw przyjmowano dwie koncepcje. Pierwsza polegała na grupowaniu przepisów regulujących ten obszar działalności związku tylko w jednym rozdziale, któremu nadawano ogólny tytuł „finanse związku metropolitalnego”. Druga koncepcja zakładała unormowanie spraw finansowych w dwóch rozdziałach, tzn. odrębnie komasowano przepisy dotyczące ogólnych zagadnień finansowych oraz oddzielnie regulowano źródła dochodów związków, akcentując w ten sposób doniosłość tej problematyki, głównie z punktu widzenia ich prawnej konstrukcji oraz kompetencji do administrowania takimi źródłami. Ponadto w pozostałych rozdziałach projektów ustaw wprowadzano epizodyczne unormowania, np. o udzielaniu pomocy finansowej, nadzorze w sprawach finansowych, proceduralnych kompetencjach organów związku w sprawach budżetowych.

Przyjmowane założenia projektowe w różnym zakresie uwzględniały koncepcje zastosowane w u.z.m. oraz u.z.m.w.ś. Unormowania w nich zawarte są klasycznym przejawem wariantu funkcjonalnego w modelu kooperacyjnym zarządzania obszarem metropolitalnym. Nie przewidują one utworzenia nowej kategorii j.s.t., lecz określony sposób współdziałania istniejących j.s.t. na danym

Metropolitalnym, druk nr 2252 Sejmu RP VIII kadencji (złożony dnia 25 stycznia 2018 r.); poselski projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim, druk nr 2428 Sejmu RP VIII kadencji (złożony dnia 2 marca 2018 r.); poselski projekt ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym, druk nr 2934 Sejmu RP VIII kadencji (złożony dnia 18 września 2018 r.); senacki projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym, druk nr 285 Sejmu RP IX kadencji (złożony dnia 7 lutego 2020 r.); senacki projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, druk nr 646 Sejmu RP IX kadencji (złożony dnia 11 września 2022 r.); senacki projekt ustawy o krakowskim związku metropolitalnym, druk nr 597 (złożony dnia 19 lipca 2023 r.).

obszarze metropolitalnym². Zastosowanie takiej koncepcji zdeterminowało także rozwiązania odnoszące się do zasad gospodarki finansowej związków metropolitalnych. Uchwalenie u.z.m.w.ś. mogło być decydującym zdarzeniem inspirującym do podejmowania inicjatyw legislacyjnych uwzględniających tę koncepcję³. Uzasadnione jest zatem wykorzystywanie w pracach legislacyjnych dotyczących kolejnych projektów ustaw o konkretnych związkach metropolitalnych dotychczasowych doświadczeń. Umożliwia to uniknięcie zbędnej dyskusji nad problemami już opracowanymi i sprawdzonymi w praktyce⁴. Formułowane są także koncepcje, w których związek metropolitalny byłby elementem struktury samorządu metropolitalnego. Proponowana konstrukcja obejmowałaby metropolię jako lokalną j.s.t., natomiast związek metropolitalny byłby jedną z dopuszczalnych form współdziałania między metropoliami oraz ewentualnie innymi lokalnymi j.s.t.⁵

1. Ogólne i szczegółowe reguły gospodarki finansowej związku metropolitalnego

Z proponowanych ogólnych założeń dotyczących finansów związku metropolitalnego wynika, że projektodawcy zakładali osiągnięcie w tym obszarze co najmniej trzech kardynalnych standardów, a mianowicie samodzielności finansowej związku, adekwatności (odpowiedniości) jego zasobów finansowych i zakresów wykonywanych zadań oraz jawności (transparentności) w prowadzeniu gospodarki finansowej, w tym gospodarki budżetowej. We wszystkich zbadanych projektach ustaw wprost określano, że związek metropolitalny samodzielnie prowadziłby gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Standard adekwatności – wyrażony w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP – zamierzano zachować, przyjmując zastrzeżenie, według którego przekazywanie związkowi, w drodze ustawy lub zawieranych porozumień, nowych zadań wymagałoby zapewnienia środków finansowych koniecznych na ich realizację poprzez zwiększenie dochodów. Zamieszczanie w projektach ustaw takich postanowień nie zmieniałoby zakresu reguły konstytucyjnej, ponieważ według ustrojodawcy

² M. Szydło, *Wyzwania legislacyjne w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce*, AUWr No 3833, PPIA 2018, t. CXIV, s. 403.

³ M. Pszczyński, *Związek metropolitalny jako forma związku publicznoprawnego*, AUWr No 4058, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, s. 437.

⁴ B. Dolnicki, *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, RPEiS 2020, z. 4, s. 68.

⁵ J.H. Szlachetko, *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, ST 2021, nr 1-2, s. 29-30.

dotyczy ona j.s.t., a takiego statusu prawnego nie posiada związek metropolitalny. Inspiracją i wzorcem dla tych propozycji były uprzednio przyjęte dwie ustawy o związkach metropolitalnych oraz obowiązujące od wielu lat postanowienia ustaw kształtujących ustrój i zadania gmin, powiatów oraz województw⁶.

Standard jawności gospodarowania środkami finansowymi przez związek metropolitalny byłby osiągany poprzez: jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu związku metropolitalnego, przedstawianie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu związku metropolitalnego, ujawnianie sprawozdania organu wykonawczego związku z następujących działań:

- zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie związku,
- emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie związku.

Wymienione fundamentalne standardy uzupełniono o regulacje dotyczące odpowiedzialności za prawidłowe wykonanie budżetu związku metropolitalnego. Na organ wykonawczy związku (zarząd lub dyrektora tylko w senackim projekcie z 2023 r. o Krakowskim Związku Metropolitalnym) nałożono obowiązek prawidłowego wykonywania budżetu, wymieniając jego najistotniejsze kompetencje dotyczące wyłącznego prawa: zaciągania zobowiązań, w tym poprzez emisję papierów wartościowych, mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków i w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie związku, dokonywania wydatków budżetowych, zgłaszania propozycji zmian w budżecie, dysponowania rezerwą budżetową, blokowania środków budżetowych. Postanowienia takie były zbędne, ponieważ według art. 4 ust. 2 u.f.p. do związków metropolitalnych należy stosować odpowiednio przepisy u.f.p. Powtarzanie w kolejnej ustawie unormowań już zamieszczonych w innej ustawie nie jest właściwe w rozumieniu zasad techniki prawodawczej⁷. Z tych samych powodów nie należy zamieszczać w projektach, a w konsekwencji w ustawach o związkach metropolitalnych, regulacji dotyczących kontroli gospodarki finansowej związku metropolitalnego sprawowanej przez RIO. Zredagowane w ten sposób przepisy w badanych projektach ustaw są przede wszystkim niekompletne, ponieważ odnoszą się tylko do funkcji kontrolnej RIO

⁶ M. Ofiarska, *Problematyka budżetowa w ustawie o związkach metropolitalnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2, s. 8.

⁷ Por. § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

i pomijają ich funkcję nadzorczą. Jednocześnie w tej niepełnej wersji są zbędnym powtórzeniem części art. 1 ust. 2 pkt 1a u.r.i.o. stanowiącego o nadzorze tych organów nad działalnością związków metropolitalnych w zakresie spraw finansowych oraz o kontroli ich gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Związki metropolitalne w tym kontekście zakwalifikowano do katalogu tzw. podmiotów samorządowych⁸.

W projektach ustaw o związkach metropolitalnych formułowano nakaz odpowiedniego stosowania art. 244 ust. 1 pkt 2, art. 244 ust. 2 oraz art. 245 u.f.p. do związku metropolitalnego i j.s.t. tworzących związek, w okresie trzech lat następujących po roku, w którym zostałyby on utworzony. Wynika z nich, że do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat (pożyczek, kredytów i innych tytułów dłużnych) i wykupów (dłużnych papierów wartościowych) dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną j.s.t. w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest ona członkiem. Łączna kwota spłat i wykupów j.s.t. będącej członkiem związku nie obejmuje zobowiązań tego związku, na które j.s.t. udzieliła gwarancji i poręczeń. Na podstawie art. 245 u.f.p. zarząd (dyrektor) związku metropolitalnego byłby zobowiązany do informowania organów wykonawczych j.s.t. tworzących ten związek oraz właściwą RIO o kwotach zobowiązań związku, w terminie 15 dni od dnia ich zaciągnięcia. Początek biegu tego terminu uzależniono od skutecznego zaciągnięcia zobowiązania, a nie od decyzji zarządu (dyrektora) związku o jego zaciągnięciu⁹.

Wzorując się na postanowieniach ustaw regulujących sprawy ustrojowe samorządu terytorialnego, w projektach ustaw o związkach metropolitalnych zamieszczono przepisy nakazujące oddzielenie dyspozycji środkami pieniężnymi związku metropolitalnego od jej kasowego wykonania. Oznacza to konieczność zachowania odrębności podmiotów uprawnionych do podejmowania decyzji stanowiących o uruchomieniu środków pieniężnych od podmiotów, które jedynie na podstawie tych decyzji (dyspozycji) dokonują wypłaty środków pieniężnych. Celem tego wyodrębnienia jest stworzenie warunków do prowadzenia skutecznej kontroli prawidłowości gospodarki finansowej podmiotu samorządowego¹⁰.

⁸ W. Baranowska-Zajac, *Właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru wobec jednostek samorządu terytorialnego a zakres pojęcia „sprawy finansowe” – próba uporządkowania problematyki*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1, s. 10.

⁹ P. Lenio, *Komentarz do art. 245*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1327.

¹⁰ J. Glumińska-Pawlic, *Komentarz do art. 59*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 854.

Projektowane fragmentaryczne unormowania dotyczące ogólnych i szczególnych reguł gospodarki finansowej związków metropolitalnych są zbędne. Z art. 4 ust. 2 u.f.p. jednoznacznie wynika, że przepisy tej ustawy dotyczące j.s.t. stosuje się odpowiednio do związków metropolitalnych, a więc powtarzanie niektórych regulacji w ustawie o związku metropolitalnym jest nie tylko zbędne, ale również nieakceptowalne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej.

2. Projektowany zakres unormowania źródeł dochodów związków metropolitalnych

W każdym projekcie ustawy o utworzeniu związku metropolitalnego, poza projektem dotyczącym Poznańskiego Związku Metropolitalnego¹¹, zamieszczono odrębny rozdział, w którym wskazano źródła dochodów związku. Poszczególne kategorie źródeł dochodów wymieniono w sposób wyczerpujący, tworząc ich katalog zamknięty. Ocenę tę uzasadnia poprzedzenie ich wyliczenia wyrażeniem „źródłami dochodów związku metropolitalnego są”. W tym katalogu umieszczano źródła dochodów o różnym charakterze prawnym i niejednakowej wydajności finansowej. Najistotniejsze znaczenie należy przypisać dochodom zaliczanym do kategorii „daniny publiczne”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie ujmowano w sposób zróżnicowany. Ustalano docelową wysokość tego udziału w wysokości 5%, a w projekcie ustawy 2023 r. o krakowskim związku metropolitalnym na poziomie 10%. Wyodrębniano krótki okres przejściowy wyznaczony liczbą miesięcy roku kalendarzowego właściwego dla utworzenia związku, w którym udział byłby względnie niski (stawka 0,2%), albo ograniczano się do ustalenia tylko definitywnej wysokości udziału we wpływach z tego podatku (stawka 5%). Pierwszą z opcji zaproponowano w projektach ustaw o utworzeniu Łódzkiego Związku Metropolitalnego, o związku metropolitalnym w województwie pomorskim oraz o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim. W pozostałych projektach propozycja obejmowała tylko docelową wysokość udziału. Oszacowania wydajności tego źródła dochodów dokonywano, uwzględniając stan faktyczny z roku, w którym przygotowywano dany projekt ustawy. Zakładano, że wpływy z tego źródła wynosiłyby rocznie: 100 mln zł (Zachodniopomorski

¹¹ W zakresie uzyskiwania dochodów przez Poznański Związek Metropolitalny odesłano do obowiązującego w tym czasie art. 51a u.d.j.s.t.

Związek Metropolitalny), 140,7 mln zł (Poznański Związek Metropolitalny), 170 mln zł (Łódzki Związek Metropolitalny), 190 mln zł (Wrocławski Związek Metropolitalny), 200 mln zł lub 368 mln zł (odpowiednio w poselskim lub senackim projekcie ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym). Doświadczenia wynikające z funkcjonowania Związku Metropolitalnego Województwa Śląskiego uzasadniają stwierdzenie, że jest to szczególne źródło dochodów ze względu na sposób finansowania zadań związku¹². Powinno być ono najbardziej wydajne¹³ i determinować równowagę budżetową każdego związku¹⁴.

Źródłem dochodów związków metropolitalnych mają być także obowiązkowe roczne składki wnoszone przez gminy będące członkami danego związku, złożone z części stałej i zmiennej. Kwotę części stałej tej składki zamierzano ustalać w relacji do udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, natomiast wysokość części zmiennej składki byłaby uzależniona od ilości oraz zakresu przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań i kosztów ich realizacji. W senackim projekcie ustawy z 2023 r. o Krakowskim Związku Metropolitalnym nie zastosowano podziału składek od gmin na część stałą oraz zmienną. Przyjęto jednolitą strukturę składki w wysokości 2% udziału związku we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, przy czym sposób jej ustalenia pozostawiono do unormowania w statucie związku.

Ustalanie ostatecznego algorytmu obliczania wysokości rocznej obligatoryjnej części stałej składki wzbudzało kontrowersje¹⁵. Szczegółowe zasady ustalania wysokości zmiennej części składki rocznej oraz terminy płatności składek zamierzano określić w statutach związków metropolitalnych. W niektórych uzasadnieniach projektów ustaw zamieszczono symulacje dotyczące wysokości wpływów z obowiązkowych rocznych składek, np. 17 mln zł w Łódzkim Związku Metropolitalnym. W każdym przypadku przewidywano odpowiednie stosowanie do tych składek przepisów działu III o.p., a więc uznawano składki za formę daniny publicznej. Wskazywano jednocześnie, że kompetencje organu podatkowego wykonywane byłyby przez przewodniczącego zarządu związku metropolitalnego. Stronami prawnego stosunku składki (podmiotem zobowiązanym i podmiotem uprawnionym) są jednostki organizacyjne sektora

¹² B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, ST 2017, nr 7-8, s. 11.

¹³ R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, ST 2018, nr 12, s. 7.

¹⁴ J. Bryła, *Wpływ udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na realizację zadań własnych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 2, s. 31.

¹⁵ J. Korczak, *Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych*, ST 2021, nr 7-8, s. 58.

finansów publicznych, tzn. gminy i związki metropolitalne. W wyniku zapłaty składki następuje tylko przemieszczenie określonego zasobu środków publicznych wewnątrz sektora finansów publicznych, tzn. od gminy do związku metropolitalnego¹⁶.

W katalogach umieszczano także źródła dochodów, których eksploatacja wymaga określonej, ukierunkowanej na wyznaczone cele, aktywności związku metropolitalnego. W tym znaczeniu miały to być: dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od jego zakładów budżetowych, dochody z majątku związku metropolitalnego, odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego. Wydajność tych źródeł dochodów mogłyby determinować następujące czynniki: zakres i rodzaje zadań realizowanych przez związek metropolitalny oraz formy organizacyjnoprawne jednostek tworzonych w tym celu, wyposażenie związku w określone składniki majątkowe, obszar wyznaczony administracyjnymi granicami związku, liczba gmin wchodzących w skład związku, sposoby wykorzystywania przez związek wolnych środków finansowych. Można założyć, że w poszczególnych związkach występowałyby istotne różnice w poziomie wydajności tych źródeł dochodów.

Źródłami dochodów o charakterze transferowym (zasilającym) miały być dotacje otrzymywane przez związek metropolitalny z budżetu państwa oraz z budżetów j.s.t. Przekazywanie takich dotacji, zgodnie z u.f.p., wymaga zaplanowania odpowiednich wydatków w budżetach donatorów. W badanych projektach ustaw posłużono się pojęciem „dotacja” bez jego sprecyzowania, a więc mogłyby to być dotacje celowe, przedmiotowe lub podmiotowe. Oznacza to, że związek metropolitalny uprawniony byłby do otrzymywania każdego rodzaju dotacji¹⁷. W projekcie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim wymieniono dodatkowo dotacje z Funduszy Europejskich, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz z innych funduszy celowych.

Pozostałymi źródłami dochodów związków metropolitalnych miały być spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego, a także odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego. Znaczenie tych źródeł dochodów byłoby marginalne, a ich

¹⁶ M. Ofiarska, *Local Authorities' Funds as Sources of Revenues of the Metropolitan Association*, „Central European Review of Economics & Finance” 2018, vol. 27, nr 5, s. 42.

¹⁷ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 419.

zaplanowanie w budżecie związku metropolitalnym związane z ograniczonym prawdopodobieństwem realizacji wpływów. W każdym projekcie ustawy ostatnią pozycją w katalogu źródeł dochodów były „inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów”. Zastosowanie takiej uniwersalnej formuły oznaczało, że w przypadku ewentualnych zmian dokonywanych w odrębnych ustawach lub nawet uchwalenia takich odrębnych aktów prawnych, bez konieczności nowelizacji ustawy o związku metropolitalnym, można wskazywać kolejne źródła dochodów tych związków.

Konkludując, we wszystkich zbadanych projektach ustaw przyjmowano rozwiązania dotyczące źródeł dochodów związków metropolitalnych, wzorowanych na standardach zastosowanych w już obowiązujących ustawach (u.d.j.s.t., u.z.m. oraz u.z.m.w.ś.). Źródłami dochodów, które można określić jako stałe, stabilne, przewidywalne i możliwe do szczegółowego zaplanowania w kolejnych latach budżetowych, mogłyby być tylko udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz obowiązkowe roczne składki wnoszone przez członków związku.

Uwagi końcowe

Inspiracją do przedstawiania kolejnych projektów ustaw o związkach metropolitalnych był nieefektywny krótki okres obowiązywania u.z.m., która miała być uniwersalną podstawą tworzenia, w drodze rozporządzeń Rady Ministrów, wielu takich związków, a także ustanowienie związku metropolitalnego w województwie śląskim w drodze odrębnej ustawy. Wybór przez ustawodawcę tej koncepcji, abstrahując od badania jej racjonalności lub nieracjonalności, determinował działania zmierzające do utworzenia następnych związków metropolitalnych. Analiza i ocena przepisów siedmiu projektów ustaw o związkach metropolitalnych, przygotowanych z inicjatywy posłów (cztery projekty) lub senatorów (trzy projekty) w latach 2016-2023 i złożonych do Sejmu RP, uzasadnia kilka ogólnych konstatacji. Charakterystyczną cechą tych projektów była koincydencja unormowań dotyczących zasad gospodarki finansowej związków metropolitalnych. Zjawisko duplikowania propozycji dotyczących finansowo-prawnych reguł funkcjonowania związków metropolitalnych to efekt korzystania z szablonu unormowań zamieszczonych w u.z.m. oraz powtórzonych w u.z.m.w.ś.

Szczegółowa analiza projektów ustaw uzasadnia twierdzenie, że przedstawiane propozycje rozwiązań dotyczących zasad gospodarki finansowej związków metropolitalnych umożliwiłyby respektowanie standardów ustalonych w u.f.p. Konieczność zachowania tego wymogu wynika z zakwalifikowania

związków metropolitalnych do sektora finansów publicznych. Jednak nie wszystkie propozycje zamieszczane w projektach ustaw są celowe z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej. Ocena taka dotyczy przede wszystkim supozycji w zakresie ogólnych i szczegółowych reguł gospodarki finansowej związku metropolitalnego. Stanowią one powtórzenie unormowań zamieszczonych w u.f.p. oraz w u.r.i.o.

Uzasadnione jest natomiast unormowanie źródeł dochodów związków metropolitalnych w ustawach kreujących te podmioty. Pierwotna koncepcja ich uregulowania w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, realizowana od 1 stycznia 2016 r. do 7 kwietnia 2017 r., była niewłaściwa. Związki metropolitalne nie są j.s.t., a więc zamieszczenie takich unormowań w ww. ustawie, bez odpowiedniej zmiany jej tytułu, było rozwiązaniem wykraczającym poza granice podmiotowo-przedmiotowe wyznaczone w art. 1 tego aktu prawnego. Przyjęcie rozwiązania polegającego na tworzeniu konkretnego związku metropolitalnego w drodze ustawy oznacza, że w przypadku tworzenia kolejnych takich związków w każdej ustawie konieczne będzie zamieszczanie unormowań dotyczących źródeł ich dochodów.

Katalogi źródeł dochodów, przyjmowane w badanych projektach ustaw, są bardzo podobne. Drobne różnice dotyczą struktury i wysokości rocznych obligatoryjnych składek. Konsekwentnie w katalogach źródeł dochodów wymieniano w pierwszej kolejności udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, składki od gmin wchodzących w jego skład, a także dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od jego zakładów budżetowych. Dotychczasowe doświadczenia wynikające z funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie śląskim wskazują, że mogą to być najbardziej wydajne źródła dochodów. Pozostałe źródła dochodów można traktować jako uzupełniające i nieregularne. Antycypując możliwość zakłóceń równowagi finansowej związku metropolitalnego, wskazano źródła jego dochodów o charakterze zasilającym, którymi w szczególnych sytuacjach mogą być dotacje z budżetu państwa oraz z budżetów j.s.t.

Samorząd w XXI w. – nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa lokalnego

Wstęp

Bezpieczeństwo lokalne określić można jako najniższy element bezpieczeństwa publicznego. Wychodząc z tego założenia, można wskazać za E. Moczukiem, że jest to zapewnienie, za pomocą legalnych środków prawnych, warunków funkcjonowania ludzi, mieszkańców danej społeczności lokalnej, ich ochrona przed przestępczością oraz innymi zagrożeniami mogącymi występować w danej społeczności lokalnej¹. Podmiotem bezpieczeństwa lokalnego jest lokalna społeczność. Przestępczość stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa lokalnego. Przestępstwa mogą powodować szkody materialne, fizyczne i psychiczne. Przestępczość może również prowadzić do poczucia niepewności i zagrożenia wśród mieszkańców. Jednakże w XXI w. samorządy lokalne stoją przed szeregiem nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa lokalnego. Wynikają one z globalizacji, zmian klimatu, rozwoju technologii i rosnącej złożoności społeczeństw. W odpowiedzi na te wyzwania samorządy lokalne muszą wprowadzać nowe rozwiązania i współpracować z innymi podmiotami, takimi jak państwo, organizacje pozarządowe i biznes. Bardzo duże znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa lokalnego ma sformalizowana i niesformalizowana aktywność społeczności lokalnych, w tym młodzieży. Celem opracowania jest wskazanie na zmiany, jakie muszą dokonywać się w działaniach jednostek samorządu terytorialnego, by sprostać postępującym przeobrażeniom wpływającym na stan bezpieczeństwa lokalnego. Oczywiście ramy opracowania nie pozwalają na szersze ukazanie tego zagadnienia, dlatego wiele z nich zostanie tylko zasygnalizowanych. Można tu postawić tezę, że samorządy lokalne odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego. Współpraca z innymi podmiotami i wprowadzanie nowych rozwiązań pozwoli im sprostać wyzwaniom XXI w. i zapewnić mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa.

* Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny, Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: 0000-0002-4154-8860.

¹ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 96 i n.

1. Wpływ społeczności lokalnych na bezpieczeństwo

Lokalność to terytorialne zdeterminowanie społeczności. Termin „lokalny” odnosi się do danego określonego miejsca w przestrzeni, terytorium, wyodrębnionego obszaru geograficznego, autonomii i upodmiotowienia społeczności lokalnych zamieszkujących to terytorium w zakresie gospodarczym i społecznym. Istotne znaczenie przy kwalifikacji wspólnoty lokalnej mają więzi pomiędzy członkami tej wspólnoty². Więzy te bardziej identyfikowalne są w środowiskach wiejskich i wspólnotach parafialnych. Miasta, szczególnie te większe, w których występuje duża anonimowość, nie sprzyjają budowie więzi społecznych identyfikujących wspólnoty lokalne³.

Lokalność odnieść też można do wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Podobnie art. 1 ust. 1 u.s.p. określa, że mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową i art. 1 ust. 1 u.s.w., który stanowi, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę mieszkańców. Pojęcie wspólnoty samorządowej występuje w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową⁴. Jak zauważa A. Wierzbica, ani ustawa zasadnicza, ani samorządowe ustawy ustrojowe nie podają definicji legalnej tego sformułowania, a ponadto w wymienionych aktach prawnych do określenia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego zastosowano odmienną terminologię od tej, która występuje w EKSL. Przepisy tej międzynarodowej umowy stanowią bowiem o „społecznościach lokalnych”⁵.

Wspólnota samorządowa, według E. Olejniczak-Szałowskiej, jest wspólnotą wartości, interesów i poglądów na sprawy publiczne w wymiarze lokalnym, ograniczonym terytorium gminy, a jednocześnie stawia ona przed sobą określone cele społeczne i gospodarcze, spośród których nadrzędnym jest „dobre życie”. Jest to więc grupa terytorialna, a ludzi tej grupy łączą sprawy i zależności, a więc wspólne interesy, które wiążą się ze wspólnym zamieszkiwaniem na danym terytorium⁶. Zdaniem T. Szewca należy odróżnić określenie „wspólnota

² M. Malikowski, *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999, s. 134.

³ E. Moczek, *op. cit.*, s. 83 i n.

⁴ Szerzej 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. 151 i n.

⁵ A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, rozdz. II, Lex/el., LexisNexis 2014.

⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, ST 1996, nr 5, s. 3-4. Odmiennie stanowisko prezentują A. Agopszowicz i J. Boć, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa*

samorządowa” i „społeczność lokalna”, co wynika z definicji zawartych w słowniku języka polskiego. Autor podaje, że społeczność oznacza „ogół ludzi danego środowiska społecznego, ogół osób złączonych jako członkowie w jedną organiczną całość, ogół mieszkańców kraju, związanych z sobą ogólnym obyczajem, wspólnymi interesami i stosunkami”, zaś o wspólnocie można mówić wówczas, gdy występuje „odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne bycie właścicielem czegoś lub użytkownikiem, grupa osób związana ze sobą czymś wspólnym, np. pochodzeniem, kulturą, interesami, własnością”. Porównując te określenia, autor konkluduje, że pierwsze z tych pojęć ma charakter socjologiczny przez odwołanie się do więzi społecznych i kulturowych, wspólnota oznacza natomiast połączenie na podstawie określonej cechy wspólnej, przy czym cecha ta może być niemal dowolna⁷.

Wskazane różnice terminologiczne nie mają znaczenia dla zadań samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego. Bezpieczeństwo to jest elementem szerszej rozumianego bezpieczeństwa publicznego⁸, a dookreślenie „lokalne” wskazuje na jego terytorialny zasięg. Jest ono też odzwierciedleniem funkcjonowania organów państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Dobrostan bezpieczeństwa powiatowego, regionalnego i krajowego jest wypadkową bezpieczeństwa w gminach i jej jednostkach pomocniczych. Z tego powodu przez pryzmat bezpieczeństwa lokalnego kształtowane są nastroje społeczności lokalnych i ich stosunek do władz publicznych wszystkich stopni, w tym organów samorządowych. Słusznie zwraca uwagę M. Mączyński, że: „Jakkolwiek pojęcie bezpieczeństwa lokalnego nie byłoby rozumiane, to jego rozkwit niewątpliwie jest bezpośrednim skutkiem praktycznego zaimplementowania koncepcji decentralizacji państwa i jego sfery publicznej [...]”⁹. Bezpieczeństwo przestało być domeną wyłącznie państwa¹⁰.

Na poziom bezpieczeństwa lokalnego wpływ wywierają: infrastruktura prawna; działalność służb, inspekcji i straży wchodzących w skład zespolonej

o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 44; J. Boć, *Gmina*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 197-198.

⁷ T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11, s. 4. Por. też I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 251.

⁸ Szerzej S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.

⁹ M. Mączyński, *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 46.

¹⁰ J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2014, s. 15.

administracji rządowej w województwie i powiecie; aktywność i działalność organów jednostek samorządu terytorialnego; działalność organizacji pozarządowych; świadczenie usług w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego przez podmioty komercyjne, a także świadomość i postawa społeczności, czyli – używając określenia ustawodawcy – wspólnot samorządowych. Sam system zróżnicowanych podmiotów właściwych w zakresie bezpieczeństwa publicznego czy bezpieczeństwa lokalnego pozwala spojrzeć na to zagadnienie z punktu widzenia podmiotowego. Istotne jednak znaczenie mają tu zagrożenia bezpieczeństwa lokalnego, a jak już wskazano, są to zagrożenia pochodzące od człowieka (np. przestępczość), jak i od niego niezależnych (np. klęski żywiołowe).

2. Podmioty realizujące zadania publiczne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego będące w strukturach powiatów i gmin

Materia odnosząca się do bezpieczeństwa stanowi ustawowe zadania gmin i powiatów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zawarta w tym przepisie zasada domniemania właściwości gminy wskazuje gminę jako jednostkę właściwą we wszystkich sprawach, które nie zostały przypisane innym podmiotom. Zadania gminy wymienione w art. 7 ust. 1 u.s.g. nie są więc wymienione enumeratywnie, lecz przykładowo. Wśród tych wymienionych zadań własnych gminy jest problematyka porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Gminie mogą być też zlecone ustawami zadania z zakresu administracji rządowej. Gmina może wykonywać również zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji. Ponadto gmina może wykonywać zadania powiatu i samorządu województwa na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami. Dotyczy to również zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wspomnieć tu tylko należy, że jakkolwiek pojęcie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie są pojęciami tożsamymi, to są ze sobą powiązane. W wielu przypadkach bowiem naruszenie porządku publicznego prowadzi do zagrożeń bezpieczeństwa¹¹.

¹¹ S. Pieprzny, *op. cit.*, *passim* i podana tam literatura.

Zgodnie z art. 9a u.s.g., wprowadzonym do ustawy w 2018 r.¹² w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, gmina może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, przy uwzględnieniu – oczywiście – ustawowych ograniczeń¹³. Uchwalenie tego przepisu stanowiło potwierdzenie uprawnień gmin do prowadzenia monitoringu wizyjnego. Nie oznacza to jednak, że w okresie wcześniejszym miejskie i gminne systemy monitoringu wizyjnego funkcjonowały bez ustawowego upoważnienia. Uprawnienie takie wyprowadzane było bowiem z otwartego katalogu zadań własnych gminy, obejmującego m.in. sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a także z uregulowań zawartych w ustawie o strażach gminnych¹⁴.

Na podstawie art. 40 ust. 4 u.s.g. rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydanie tego rodzaju przepisów porządkowych możliwe jest wówczas, gdy tego typu regulacje nie są zawarte w ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących¹⁵.

Istotnym uprawnieniem rady gminy jest możliwość utworzenia, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹⁶, „policji samorządowej”¹⁷. Straż gminna jest samorządową umundurowaną formacją utworzoną dla ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Beneficjentem działalności tych samorządowych formacji, poza społecznościami lokalnymi, jest Policja, która w dużym stopniu została odciążona od czynności na rzecz utrzymania porządku publicznego. To Policja powinna być głównym propagatorem funkcjonowania w przestrzeni lokalnej samorządowych formacji porządkowych, co wynika z ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁸ stanowiącej, że za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie odpowiada właśnie Policja.

¹² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

¹³ Szerzej E. Ura, E. Bonusiak, *Uprawnienia straży gminnych (miejskich) w zakresie monitoringu wizyjnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2015, nr 2, s. 298-310.

¹⁴ M. Mączyński, *Komentarz do art. 9a*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2022, ex/el.

¹⁵ Szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

¹⁶ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm.

¹⁷ Szerzej: E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne aspekty tworzenia straży gminnych (miejskich)*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 150 i n.

¹⁸ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.

Ważne i odpowiedzialne zadania nałożone zostały na gminy przez u.z.k. Zgodnie z jej art. 19 ust. 1 wójt, burmistrz, prezydent miasta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Zadania z tego zakresu wynikające z ustawy i planów zarządzania kryzysowego wykonuje on przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy do spraw zarządzania kryzysowego oraz organu pomocniczego, jakim jest gminny zespół zarządzania kryzysowego. Niezależnie od wymienionych podmiotów zarządzania kryzysowego w gminach fakultatywnie może być utworzone gminne centrum zarządzania kryzysowego. W większości gmin jednostkami mogącymi podjąć merytoryczne zadania w sferze zarządzania kryzysowego są ochotnicze straże pożarne.

Powiaty wykonują zadania określone ustawami o charakterze ponadgminnym. W zakresie bezpieczeństwa lokalnego, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p., powiat wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz, podobnie jak gmina, zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Na podstawie art. 38a u.s.p. w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się komisję do spraw bezpieczeństwa i porządku. Jest ona organem doradczym starosty¹⁹. Do jej zadań należy m.in. przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Jest to program prewencyjny, który zapewniać ma spójność w międzyinstytucjonalnym, zintegrowanym podejściu do bezpieczeństwa na poziomie lokalnym²⁰ pozwalający na zaangażowanie w realizację zadań dotyczących sfery bezpieczeństwa lokalnego wielu podmiotów (tak publicznych, jak niepublicznych) funkcjonujących na obszarze powiatu. Ponadto dobrze skonstruowany program umożliwia odpowiednie zaplanowanie działań, co w dalszej perspektywie sprzyja ich wdrożeniu i pozwala na ich ewaluację²¹.

Wykonując zadania z zakresu bezpieczeństwa lokalnego, j.s.t. współpracują z Policją. Współpraca ta widoczna jest nie tylko poprzez działalność straży

¹⁹ P. Mączyński, *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków 2014, s. 82-83.

²⁰ Z. Żaroń, *Zintegrowany wymiar bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] A. Osierda (red.), *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania*, Bielsko-Biała 2008, s. 107 i n. [za:] P. Mączyński, *Wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym z perspektywy plural policing*, PPP 2016, nr 5, s. 119.

²¹ P. Mączyński, *Wykonywanie zadań...*, s. 119.

gminnych, ale też w ustawowo określonej możliwości finansowego wspierania Policji, np. w postaci pokrywania wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług czy też zwiększenia liczby etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy²². Obowiązek współpracy z Policją ustanowiony został np. w ustawie z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej²³, zgodnie z którą administracja samorządowa jest zaangażowana w proces przeciwdziałania przemocy w rodzinie, m.in. przez podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą w ramach procedury „Niebieskiej Karty”²⁴.

Nie bez znaczenia dla zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego jest też uprawnienie rady powiatu, podobnie jak rady gminy, do wydawania powiatowych przepisów porządkowych²⁵.

W powiatach, jako jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, mają swoje siedziby jednostki zespolonej i niezespolonej administracji rządowej, w tym powiatowe służby, inspekcje i straże, które w znacznym stopniu oddziałują na bezpieczeństwo lokalne. Jednostki powiatowej rządowej administracji zespolonej to: komendy miejskie i powiatowe Policji; komendy powiatowe PSP; powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. W powiatach mają swoje siedziby również jednostki rządowej administracji niezespolonej, jak powiatowe inspektoraty inspekcji weterynaryjnej²⁶.

Jak słusznie zauważa K. Sienkiewicz-Małyjurek, „Zaangażowanie władz lokalnych w proces kształtowania bezpieczeństwa publicznego i współdziałanie w tym zakresie z Policją, strażą pożarną i innymi strażami oraz służbami stanowi ważny element w rozwiązywaniu problemów społecznych. Tym bardziej, że samorządy lokalne są zobowiązane do wykonywania zadań publicznych, własnych, które są bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem”²⁷.

²² *Ibidem*.

²³ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.

²⁴ J. Dobkowski, *Administracyjnoprawne stosunki łączące Policję z samorządem terytorialnym*, Olsztyn 2013, s. 151 i n.

²⁵ Szerzej M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, ST 2001, nr 11, s. 128 i n.; B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, PPP 2008, nr 12, s. 6 i n.

²⁶ Szerzej B. Jaworski, A. Pietrzkiewicz, A. Żygadło, *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.

²⁷ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, ST 2010, nr 7-8, s. 123 i n.

Na bezpieczeństwo lokalne wywierają też duży wpływ organizacje pozarządowe działające w formie fundacji²⁸ i stowarzyszeń²⁹. W działalności tych organizacji podstawę stanowi u.d.p.p.w.

Kolejną grupą podmiotów wywierających wpływ na bezpieczeństwo lokalne jest działalność podmiotów komercyjnych prowadzących działalność gospodarczą w sferze usług ochrony osób i mienia, usług detektywistycznych oraz takich podmiotów, jak wewnętrzne służby ochrony i służby porządkowe i informacyjne organizatorów imprez masowych. Przedsiębiorcy prowadzący działalność komercyjną w sferze ochrony osób i mienia potocznie nazywani są „policjami prywatnymi” ze względu na prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. W ostatnich kilkunastu latach standardem stała się dobrowolna ochrona fizyczna i zabezpieczenie techniczne obiektów przed włamaniami i kradzieżami. Dotyczy to nie tylko obiektów stanowiących własność przedsiębiorców, ale też obiektów publicznych i obiektów będących w dyspozycji osób fizycznych.

Spojrzenie na bezpieczeństwo publiczne przez pryzmat działalności wielu organów, formacji i podmiotów o różnym statusie prawnym można podsumować trafnym spostrzeżeniem Szanownego Jubilata: „Każde działanie instytucji realizujących zadania ze sfery bezpieczeństwa publicznego i ochrony porządku publicznego, z racji wkraczania w sferę wolności obywatelskich i praw człowieka, wywołuje bardzo zróżnicowaną ocenę i generuje tym samym zróżnicowany stosunek społeczeństwa do tych instytucji i ich działań. Zwłaszcza stosowane w przewidzianych przepisami prawa sytuacjach faktycznych środki prawne o charakterze represyjnym wywołują ambiwalentny stosunek”³⁰.

3. Wyzwania XXI w. dla samorządów lokalnych w zakresie bezpieczeństwa

Na bezpieczeństwo w ogóle, a zatem i na bezpieczeństwo lokalne, patrzeć należy nie tylko w ujęciu podmiotowym, ale również, a może przede wszystkim, poprzez uwzględnienie zagrożeń tego bezpieczeństwa. Do tych zagrożeń zaliczyć należy klęski żywiołowe, a także terroryzm i cyberataki. Istotne znaczenie ma tu czynnik przewidywalności. Zacytować tu należy trafne spostrzeżenie Ju-

²⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 326 ze zm.

²⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.

³⁰ J. Korczak, *Straże gminne – zmarnowane szanse czy złudne nadzieje?*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 176-177.

bilata, że: „szeregu tych zagrożeń wynikających np. z postępu cywilizacyjnego, wynalazków technicznych itp. można zapobiegać przez konstruowanie odpowiednich przepisów dotyczących m.in. konstrukcji budowlanych, czy organizacji ruchu drogowego. Nad niektórymi, jak procesy technologiczne, człowiek w znacznym stopniu panuje przez urządzenia nimi sterujące [...]. Natomiast ciągle poza zdolnością nawet przewidywania pozostają klęski żywiołowe powodowane siłami natury, których miejsca pojawiania i dynamiki oraz kierunku przemieszczania się, a wreszcie skali skutków, jakie wywołują, nie sposób do końca przewidzieć [...]. Cechą wspólną jest zatem ich nadzwyczajność w stosunku do stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego traktowanych jako stan pożądany i naturalny”³¹. Zmiany klimatyczne, jakich jesteśmy świadkami w ostatnich latach, powodują wzrost częstotliwości i intensywności ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak powodzie, susze, huragany, gradobicia i pożary. Ponadto dochodzą nowe zjawiska wywołane wirusami, czego doświadczyliśmy w 2020 r. stanem pandemii³². W związku z tym samorządy muszą podejmować coraz bardziej intensywne działania w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych i ograniczania ich skutków. Do najważniejszych działań niewątpliwie należy opracowanie planów zarządzania kryzysowego, prowadzenie monitoringu i prognozowania zagrożeń czy inwestycje w infrastrukturę przeciwpowodziową. Niezmiernie ważnym działaniem, często niedocenianym, jest edukacja i szkolenie mieszkańców w celu przygotowania ich na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej. Samorządy mają również obowiązek niesienia pomocy osobom poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych – może ona obejmować m.in. pomoc: finansową, rzeczową i psychologiczną.

Wiek XXI to okres bardzo szybkiego rozwoju technologii cyfrowej. Rosnąca liczba urządzeń podłączonych do internetu zwiększa ryzyko cyberataków. Cyberterrorystyczny jest działalnością terrorystyczną, która wykorzystuje technologie informacyjne i komunikacyjne w celu wyrządzenia szkody lub zastraszenia. Jednostki samorządu terytorialnego są szczególnie narażone na tego typu zagrożenia, ponieważ dysponują dużym zasobem danych osobowych, finansowych

³¹ J. Korczak, *Ochrona osób i mienia jako sfera działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura (red.), *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2021, s. 150-151.

³² Szerzej np. monografia wieloautorska: E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022. W kilku miastach w ostatnich miesiącach wystąpiło też zagrożenie wirusem legionelli, w wyniku czego wiele osób zmarło, <https://www.termedia.pl/poz/Legionella-w-Rzeszowie-sa-podejrzenia,53345.html> [dostęp 3.11.2023]. Wymusza to na samorządzie lokalnym podejmowania wielu nowych działań i wypracowania nowych form współdziałania i współpracy z innymi podmiotami.

i infrastrukturalnych, które mogą stanowić cel dla cyberterrorystów³³. Do najczęstszych zagrożeń cyberterroryzmu w samorządzie lokalnym należą:

- ataki na systemy informatyczne, w tym na strony internetowe, pocztę elektroniczną, systemy księgowe i inne systemy krytyczne. Celem takich ataków może być uzyskanie dostępu do poufnych informacji, zakłócenie działania urzędu lub wyrządzenie szkód finansowych;
- ataki na infrastrukturę krytyczną, w tym na systemy wodociągowe, energetyczne i transportowe. Ataki na tego typu infrastrukturę mogą mieć poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa publicznego i powodować znaczne straty materialne;
- ataki dezinformacyjne, w tym rozpowszechnianie fałszywych informacji i dezinformacji w mediach społecznościowych i innych kanałach komunikacyjnych. Celem takich ataków może być podważenie zaufania do władz samorządowych lub wywołanie chaosu społecznego.

Aby zmniejszyć ryzyko cyberterroryzmu, j.s.t. powinny wdrożyć odpowiednie środki bezpieczeństwa, w tym: wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji, która określa zasady postępowania z informacjami poufnymi, regularne aktualizowanie oprogramowania, w tym systemów operacyjnych, aplikacji i baz danych, stosowanie silnych haseł i uwierzytelniania wieloskładnikowego, kształcenie pracowników w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, a także współpraca z organami ścigania w celu reagowania na incydenty bezpieczeństwa³⁴. Jednostki samorządu terytorialnego mogą występować o dofinansowanie tych działań w ramach projektu „Cyberbezpieczny Samorząd”. Projekt ten jest współfinansowany z Funduszy Europejskich, w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027, i umożliwia samorządom uzyskanie dofinansowania na opracowanie, wdrożenie i certyfikację procedur z zakresu zarządzania bezpieczeństwem informacji, specjalistyczne szkolenia,

³³ Szerzej por. wieloautorska monografia: T. Jemioła, J. Kisielnicki, K. Rajchel (red.), *Cyberterroryzm. Nowe wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2009.

³⁴ Badanie bezpieczeństwa stron internetowych samorządów przeprowadzone przez zespół CSIRT NASK w 2020 r. w ponad połowie zbadanych witryn ujawniło podatności na ataki, w tym poważne błędy. Są one coraz częściej zauważane i wykorzystywane przez cyberprzestępców. Dowodem na to jest chociażby fakt, że w drugiej połowie 2022 r. zarysował się wyraźny trend wzrostowy w liczbie zarejestrowanych przez CSIRT NASK zgłoszeń. Najwyższą wartość odnotowano w grudniu 2022 r. (niemal 85,2 tys.), co w porównaniu z analogicznym miesiącem 2021 r. oznacza ponadczterokrotny wzrost, <https://www.gov.pl › cppc › cyberbezpieczny-samorząd> [dostęp 3.11.2023]. Gminy, powiaty i województwa mogą wnioskować o dofinansowanie działań z zakresu cyberbezpieczeństwa w ramach programu „Cyberbezpieczny Samorząd”, <https://www.prawo.pl/samorząd/cyberbezpieczny-samorząd-do-kiedy-nabor-wnioskow,522280.html> [dostęp 3.11.2023].

a także zakup, wdrożenie i konfigurację systemów, urządzeń i usług mających na celu podniesienie poziomu cyberbezpieczeństwa.

Uwzględniając wymienione zagrożenia dla bezpieczeństwa lokalnego, administracja samorządowa nie może zapominać również o innych, występujących na co dzień. Są to zagrożenia społeczne związane z ubóstwem, wykluczeniem społecznym, przestępczością, a także zachodzące zmiany demograficzne. Starzenie się społeczeństwa i wzrost liczby imigrantów powodują zmiany w strukturze społecznej i wymagają od samorządów lokalnych świadczenia usług społecznych, które pomogą zapobiegać wykluczeniu społecznemu i przestępczości. Przy tego rodzaju działaniach wziąć trzeba pod uwagę, że samorządy lokalne są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim mieszkańcom, niezależnie od ich pochodzenia, wykształcenia czy statusu społecznego. Ubóstwo jest jednym z głównych czynników ryzyka wykluczenia społecznego i przestępczości. Osoby żyjące w ubóstwie często nie mają dostępu do podstawowych usług, takich jak edukacja, opieka zdrowotna czy zatrudnienie. Może to prowadzić do izolacji społecznej, frustracji i poczucia bezradności, co może zwiększać ryzyko podejmowania zachowań ryzykownych, takich jak łamanie prawa.

Wykluczenie społeczne oznacza sytuację, w której osoby lub grupy społeczne nie mogą w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym. Wykluczenie społeczne może wynikać z różnych czynników, takich jak ubóstwo, niepełnosprawność, choroby psychiczne, brak wykształcenia czy umiejętności. Wykluczone osoby są bardziej narażone na przemoc, w tym przemoc domową, przestępstwa i inne zagrożenia. Dlatego istotne są tu różne działania interwencyjne: opieka społeczna, pomoc psychologiczna czy terapia uzależnień.

Podejmowanie tego rodzaju działań jest wyzwaniem XXI w. i co do tego nie można mieć wątpliwości. Oczywiście wymaga to zwiększonych nakładów, a tymczasem samorządy lokalne często dysponują ograniczonymi zasobami, co utrudnia im zapewnienie bezpieczeństwa na najwyższym poziomie. Poza nakładami istotną funkcję pełnią podejmowane działania prewencyjne, prowadzone kampanie edukacyjne, mające na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat nowych zagrożeń społecznych.

Zakończenie

Lokalne wspólnoty samorządowe, a więc gminy i powiaty, są odpowiedzialne, obok wielu podmiotów administracji rządowej, za tworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa lokalnego. Funkcje policyjne gmin i powiatów

to zespoły działań władz obu tych jednostek i podległych im jednostek organizacyjnych podejmowane w celu ochrony takich dóbr, jak: życie, zdrowie, mienie, bezpieczeństwo obywateli, ochrony środowiska i przyrody przed różnymi zagrożeniami³⁵. Bardzo istotne znaczenie ma tu układ stosunków pomiędzy władzami gminnymi i powiatowymi. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku, przy dużej samodzielności jednostek samorządu, właściwe współdziałanie w osiąganiu założonych celów. Możliwe ono jest przy odpowiednich relacjach wzajemnych, opartych nie tylko na przepisach prawa, ale też pełnym zrozumieniu sytuacji partnera współdziałania i jego wpływu na osiąganie celów porozumienia. Zauważalna w ostatnich latach polaryzacja stosunków pomiędzy władzami tego samego stopnia i pomiędzy jednostkami i władzami różnych stopni nie wpływa pozytywnie na osiąganie wspólnego celu, jakim powinno być bezpieczeństwo lokalne. Upolitycznianie wspólnot samorządowych spowodowało podział społeczeństwa nie tylko według partyjnych orientacji, ale i wielu innych poglądów i wartości wyznawanych przez poszczególne grupy społeczne. Podziały społeczne dotyczą nie tylko partii politycznych, ale i całego społeczeństwa od najwyższych do najniższych jego poziomów, z rodzinami włącznie. Antagonizmy społeczne przenoszą się w formie manifestacji i legalnych bądź nielegalnych zgromadzeń na ulice miast. Stan taki wyzwała napięcia społeczne, które niweczą dotychczasowe pozytywne stosunki społeczne, bez których trudno oczekiwać działań społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa lokalnego.

Wspólnoty lokalne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego nie mogą być osamotnione. Jak wspomniano, bezpieczeństwo lokalne jest elementem bezpieczeństwa publicznego czy – jak określa to Konstytucja RP – bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i to państwo, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, zapewnia bezpieczeństwo obywateli.

Udzielanie pomocy i wspieranie wspólnot lokalnych w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego jest obowiązkiem organów władzy publicznej, przy czym udzielanie pomocy, w tym materialnej, musi być wolne od nacisków partyjno-politycznych. Pamiętać przy tym należy, że wiek XXI stawia przed wszystkimi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, w tym przed samorządami lokalnymi, nowe wyzwania związane z pojawianiem się nowych zagrożeń.

³⁵ M. Kasiński, *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz-Rzeszów 2017, s. 473 i n.

Ochotnicza straż pożarna gminną jednostką ochrony przeciwpożarowej

Wstęp

Jednym z istotnych zagadnień, wskazanych w art. 7 u.s.g., należących do zadań utworzonej z mocy prawa przez mieszkańców gminnej wspólnoty samorządowej są sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa¹ obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zadanie to należy do tzw. zadań własnych gminy. Zgodnie z przepisami art. 1 u.o.ppoż. ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; zapewnianie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia oraz na rzecz ochrony ludności; prowadzenie działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej. Z formalnego punktu widzenia działania te prowadzone być mogą przez same struktury gminne (urząd gminy) lub jednostki ochrony przeciwpożarowej. Do jednostek ochrony przeciwpożarowej, działających na stopniu gminnym, przepisy ustawy zaliczają: gminną zawodową straż pożarną, terenową służbę ratowniczą, a także ochotniczą straż pożarną.

Zważmy, iż niedawno ochotnicze straże pożarne, działające jako jednostki ochrony przeciwpożarowej, doczekały się własnej regulacji prawnej w postaci przepisów u.o.s.p. Zgodnie z nimi ten typ jednostki ochrony przeciwpożarowej jest stowarzyszeniem w rozumieniu przepisów pr. stow. Z racji posiadania statusu jednostki ochrony przeciwpożarowej i wykonywania zadań z tego zakresu są równocześnie jednostkami umundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, przeznaczonymi do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi

* Prof. dr hab. Tadeusz Kocowski, em. profesor Uniwersytetu Wrocławskiego; ORCID: 0000-0002-4086-8803.

¹ Na temat bezpieczeństwa J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 19 i n.

lub innymi miejscowymi zagrożeniami, a także prowadzącymi działania w zakresie ratownictwa specjalistycznego. Z racji bycia stowarzyszeniem² pozostaje dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych; samodzielnie określającym swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalającym akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Ochotnicza straż pożarna jest więc niewątpliwie z tego względu stowarzyszeniem specyficznym.

Z formalnego punktu widzenia mamy więc do czynienia z sytuacją, gdy dwa podmioty samorządowe, będące osobami prawnymi, posiadające wszakże różny status prawny, jednostki prawa publicznego i prawa prywatnego, które mają w przedmiocie swego działania, wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Z formalnego punktu widzenia sytuacja ta jest podobna do sytuacji sprzed uchwalenia u.o.s.p. Pozostaje do rozważania, czy przepisy nowej ustawy wprowadziły zmiany w sytuacji samej straży, będącej stowarzyszeniem, ale i jednostką ochrony przeciwpożarowej, oraz w relacjach pomiędzy gminą a ochotniczą strażą pożarną.

1. Ochotnicza straż pożarna jako stowarzyszenie

Nowa ustawa w art. 1 potwierdza fakt, że ochotnicze straże pożarne są stowarzyszeniami, co oznacza, że jej członkowie realizują przewidzianą przepisami art. 12 Konstytucji RP wolność zrzeszania się, wyrażającą się także w możliwości tworzenia stowarzyszeń. Jednostka ta, zgodnie z przepisem art. 2 pr. stow., jest dobrowolnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalającym akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Podlega obowiązkowi wpisu do KRS, zaś nadzór nad działalnością stowarzyszenia takiego jak OSP należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Ustawa nie stwierdziła jednoznacznie, że OSP, będąc stowarzyszeniem, jest stowarzyszeniem posiadającym osobowość prawną.

Osobowość prawną OSP ma swoją długą historię. Zaznaczmy więc jedynie, że ustawa z 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej³ stanowiła w art. 31, że terenowe OSP nabywają osobowość prawną po zarejestrowaniu przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego, co świadczyło o tym,

² Zobacz szerzej P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 22; J. Wilk, *Administracyjne prawo zbiorowe*, [w:] M. Miemiec (red.), *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 88-100.

³ Dz. U. Nr 20, poz. 106 ze zm.

że OSP były osobami prawnymi. Oznaczało to, że OSP mogły istnieć jedynie jako jednostki posiadające status osoby prawnej. Przepisy ustawy z 1975 r. zastąpione zostały przepisami u.o.ppoż., które w art. 19 stwierdzały jednoznacznie, iż OSP i związek OSP funkcjonują w oparciu o przepisy pr. stow.

Zgodnie z przepisem art 17 ust. 1 pr. stow. stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do KRS. Dotyczy to nowopowstałych OSP, gdyż OSP działające przed wejściem jej w życie wpisane zostały do KRS z mocy prawa⁴. Związane jest to z tym, że przepisy ustawy przewidują, tak jak w poprzednich regulacjach⁵, istnienie dwóch rodzajów stowarzyszeń. Przepisy art. 40 pr. stow. przewidują bowiem istnienie także tzw. uproszczonej formy stowarzyszenia, czyli stowarzyszenia zwykłego. Powstaje ono z chwilą wpisu do ewidencji stowarzyszeń zwykłych przez organ nadzorujący stowarzyszenie⁶.

Stowarzyszenie zwykłe nie posiada osobowości prawnej, choć uzyskało status ułomnej osoby prawnej, o której mowa w art. 33¹ k.c.⁷, co znalazło swe potwierdzenie w nowelizacji art. 40 pr. stow.⁸ Do czasu nowelizacji w literaturze przedmiotu długo prezentowane były poglądy odmawiające uznania stowarzyszenia zwykłego za jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną i do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych⁹.

Z formalnego punktu widzenia brak więc przeszkód, by OSP tworzone były jako stowarzyszenia zwykłe. Obie te formy stowarzyszenia, pomimo swego nierównego statusu, mogą bowiem zostać użyte dla organizacji działalności jednostek organizacyjnych zwanych OSP. W przypadku stowarzyszenia zwykłego istnieje jednakże poważny problem związany z odpowiedzialnością każdego

⁴ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. Nr 21, poz. 770 ze zm.

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 808.

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 maja 2016 r. w sprawie prowadzenia ewidencji stowarzyszeń zwykłych, jej wzoru oraz szczegółowej treści wpisów, Dz. U. 2016 r. poz. 644

⁷ „§ 1. Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych.

§ 2. Jeżeli przepis odrębny nie stanowi inaczej, za zobowiązania jednostki, o której mowa w § 1, odpowiedzialność subsydiarną ponoszą jej członkowie; odpowiedzialność ta powstaje z chwilą, gdy jednostka organizacyjna stała się niewypłacalna”.

⁸ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1923, dodano ust. 1a: „1a. Stowarzyszenie zwykłe może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane”.

⁹ Na ten temat M. Hejbudzki, *Zagadnienie podmiotowości prawnej stowarzyszeń zwykłych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 11.

członka za jego działalność, z czym nie mamy do czynienia w przypadku, gdy OSP działają jako osoby prawne, które same odpowiadają za swą działalność. Oznacza to wyraźne pogorszenie sytuacji członka OSP działającej w formie stowarzyszenia zwykłego¹⁰. Formalnie forma stowarzyszenia uzależniona jest od woli członków¹¹, ale zadania realizowane przez tego typu stowarzyszenia powinny skłaniać członków do wyboru formy stowarzyszenia zwykłego. Przepis art. 42a ust. 1 pr. stow. stanowi wprost, że stowarzyszenie zwykle liczące co najmniej siedmiu członków może przekształcić się w stowarzyszenie na zasadach określonych w ustawie.

Stowarzyszenia w liczbie co najmniej trzech mogą założyć związek stowarzyszeń. Przynależność do związków samorządowych jest dobrowolna. Ochotnicze straże pożarne tradycyjnie są członkami związku OSP, będącego ogólnopolskim, samorządnym, trwałym stowarzyszeniem, wykonującym zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Związek zrzesza OSP oraz inne osoby prawne w celu wykonywania zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jak i różnych form pracy kulturalno-oświatowej. Związek podejmuje działania w sferze reprezentowania swych członków wobec organów administracji publicznej, a także udziela im pomocy w realizacji zadań statutowych, poprzez prowadzenie doradztwa w zakresie funkcjonowania OSP czy wsparcia w zakresie wyposażenia w sprzęt oraz zaopatrywania w mundury, odznaki i dystynkcje oraz organizowanie szkoleń. Zarówno związek OSP, jak i OSP mają, nadany im przepisami u.o.ppoż., status jednostek ochrony przeciwpożarowej.

Gwarantowana przepisami pr. stow. samorządność tej jednostki pozwala jej samodzielnie uchwalać przedmiot jego działania i dostosowaną do tego strukturę organizacyjną, zaś struktura organów i ich kompetencje wskazane są w przepisach pr. stow., jak i uchwalonych przez nie statutach. Nadto statut określa w szczególności: nazwę stowarzyszenia, teren działania i siedzibę stowarzyszenia, cele i sposoby ich realizacji, sposób nabywania i utraty członkostwa, sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych; uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich, zasady dokonywania zmian statutu, sposób rozwiązywania się stowarzyszenia. W przypadku OSP zagadnienia przedmiotu działania, a także w określonej mierze struktury organizacyjnej stowarzyszenia wynikają z faktu, że OSP posiadają status jednostek ochrony przeciwpożarowej.

¹⁰ Por. H. Nowicki, *Ochotnicza straż pożarna jednostką ochrony przeciwpożarowej*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski, W. Małecki (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne – Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018, s. 44.

¹¹ W literaturze znajdujemy głosy przeciwne możliwości działania OSP w takiej formie, A. Maciąg, *Organy Ochotniczej Straży Pożarnej*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018, s. 53.

2. Ochotnicza straż pożarna jako jednostka ochrony przeciwpożarowej

Jak już to wykazano, OSP to jednostki ochrony przeciwpożarowej posiadające status dobrowolnych stowarzyszeń. Ochrona przeciwpożarowa, zgodnie z przepisem art. 1 u.o.ppoż., polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; prowadzenie działań ratowniczych. Przepisy art. 1 ust. 2 u.o.s.p. stanowią, że OSP są umundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, przeznaczonymi do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, w tym prowadzącymi działania w zakresie ratownictwa specjalistycznego, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, spełniając służebną funkcję wobec społeczności lokalnej, wykonując swoje zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli.

Do zadań OSP, zgodnie z art. 3 u.o.s.p., „należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez: 1) prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże; 2) udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych; 3) udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach; 4) udział w ochronie ludności; 5) wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy; 6) organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty; 7) zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym; 8) propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów; 9) organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej; 10) organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej; 11) upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej; 12) propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy; 13) wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej; 14) integrowanie społeczności lokalnej; 15) udział we współpracy międzynarodowej gminy”.

Oznacza to, iż celem OSP jest działalność wykraczająca poza zadania realizowane tradycyjnie przez pozostałe stowarzyszenia, których działalność polega głównie na umożliwieniu swoim członkom udziału w życiu publicznym poprzez wyrażanie zróżnicowanych poglądów oraz realizację indywidualnych zainteresowań. Cel funkcjonowania OSP w wielu elementach jest zbieżny z celami stawianymi przed profesjonalnymi jednostkami organizacyjnymi zawodowo wykonującymi działania należące do zadań publicznych realizowanych przez organy władzy publicznej. Wynika to z faktu posiadania przez OSP statusu jednostki ochrony przeciwpożarowej, realizującej zadania w dużej mierze odnoszących się głównie do zadań ratowniczych.

Nie oznacza to, że działalność statutowa tych stowarzyszeń ograniczać się powinna jedynie do działalności z zakresu ochrony przeciwpożarowej wskazanej w przepisach u.o.s.p. Działalność ta może dotyczyć także takiej aktywności jak organizowanie zespołów świetlicowych, bibliotek, orkiestr, teatrów amatorskich, chórów, sekcji sportowych i innych form pracy społeczno-wychowawczej i kulturalno-oświatowej, zawodów sportowych i imprez propagujących kulturę fizyczną, a także innych ustalonych przez członków stowarzyszenia. Choć należy wyraźnie podkreślić, iż działalnością podstawową będzie działalność związana z ochroną przeciwpożarową¹².

Zagadaniem otwartym pozostaje możliwość i zakres prowadzenia przez OSP działalności gospodarczej. Przepisy analizowanej ustawy umożliwiają bowiem, by nieruchomości, środki transportu, urządzenia i sprzęt pozostające w posiadaniu OSP mogły być odpłatnie wykorzystywane do innych społecznie użytecznych celów określonych w statucie ochotniczej straży pożarnej, a użyte środki przeznaczone na działalność statutową (art. 33).

Ochotnicze straże pożarne są więc w pewnym stopniu specyficznymi stowarzyszeniami, a wynika to z faktu, iż podstawową ich działalnością statutową jest ochrona przeciwpożarowa oraz prowadzenie działań ratowniczych. Działania te w ramach stowarzyszenia wykonywać będzie mogła jedynie określona część członków stowarzyszenia. Do udziału w działaniach i akcjach ratowniczych jest bowiem uprawniony jedynie członek OSP będący strażakiem, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, posiada aktualne ubezpieczenie oraz aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych, odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, a także ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe

¹² Por. J. Behr, J. Bigos, *Działalność kulturalna ochotniczych straży pożarnych*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski, W. Małecki (red.), *op. cit.*, s. 202-203; T. Kocowski, *Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski, W. Małecki (red.), *op. cit.*, s. 32.

przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Kandydatem na strażaka ratownika OSP może być strażak OSP w wieku od 16 do 18 lat, który za zgodą jednego z rodziców, opiekunów prawnych albo opiekunów faktycznych został dopuszczony do szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby członkiem OSP mogła także być osoba niespełniająca wskazanych powyżej warunków.

Organizacja OSP będzie też w określonym stopniu wymuszana przez przepisy inne niż przepisy pr. stow. Wszakże dla realizacji zadań, o których mowa w art. 3 u.o.s.p., niezbędne jest utworzenie przez zarząd OSP wewnętrznej jednostki operacyjno-technicznej działającej na podstawie stosownego regulaminu. Jedynie powołany spośród czynnych członków pododdział strażaków ratowników OSP przeznaczony jest do działań ratowniczych¹³. Pozostali strażacy, niewchodzący w skład jednostki operacyjno-technicznej, biorą czynny udział w życiu jednostki, m.in. poprzez wspieranie jej działalności. Jednostki operacyjno-techniczne, których działania określone są w statucie i regulaminie danej OSP, zajmują miejsce szczególne, gdyż stanowią grupę członków przeszkolonych i przygotowywanych do udziału w akcjach ratowniczych, organizowanych i prowadzonych przez PSP, jak również do prowadzenia samodzielnych działań ratowniczych¹⁴.

Wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej będzie wymagało wyposażenia OSP w specjalistyczny, skomplikowany sprzęt oraz pomieszczenia na jego prawidłowe przechowywanie. Ze względu na wysokie koszty nabycia takiego sprzętu OSP korzystać będą w tym zakresie ze środków publicznych. Zobowiązana do przekazywania nieodpłatnie technicznie sprawnego, zbędnego sprzętu i urządzeń OSP, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu wojewódzkiego związku OSP, jest PSP. Ochotnicze straże pożarne prowadzą ewidencję majątku niezbędnego do prowadzenia działań ratowniczych oraz udziału w akcjach ratowniczych.

Ochotnicze straże pożarne, jako jednostki ochrony przeciwpożarowej, pozostają w stałym kontakcie z PSP. Szkolenia, w tym specjalistyczne, strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników prowadzi nieodpłatnie PSP. Komendant powiatowy PSP prowadzi ewidencję sił i środków OSP,

¹³ Por. J. Filaber, *Działania ratownicze ochotniczych straży pożarnych podczas akcji ratowniczych organizowanych i prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną*, [w:] T. Kocowski, M. Błażewski, W. Małecki (red.), *op. cit.*

¹⁴ A. Jaroszek, *Jednostka operacyjno-techniczna ochotniczej straży pożarnej – uwagi na tle projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych*, [w:] T. Kocowski, M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne*, Wrocław 2023, s. 213.

którymi może dysponować do działań ratowniczych we współpracy z właściwym wójtem oraz starostą. Celem ewidencji jest pomoc we właściwym dysponowaniu OSP do działań ratowniczych, z uwzględnieniem ich potencjału i możliwości. Ochotnicze straże pożarne mają bowiem obowiązek uczestniczyć, na wezwanie PSP, w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania. W takich przypadkach koszty związane z działaniami ratowniczymi są zwracane tym jednostkom z budżetu państwa.

Ochotnicze straże pożarne posiadające odpowiednie wyposażenie sprzętowe i przeszkolonych członków mogą być włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w trybie i na warunkach określonych w przepisach rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹⁵.

3. Ochotnicza straż pożarna a gmina

Każda OSP działa na terenie określonej gminy, uczestnicząc w realizacji zadań publicznych, w tym także w realizacji zadania własnego gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej. W związku z tym gmina zobowiązana została przez przepis art. 10 u.o.s.p. do zapewnienia określonych świadczeń na rzecz mających siedzibę i działających na terenie gminy OSP, pozwalających im na realizację zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Stosownie do posiadanych sił i środków gmina zobowiązana została do zapewnienia OSP: obiektów, terenów, pojazdów i sprzętu specjalistycznego, środków ochrony indywidualnej, umundurowania i środków łączności oraz ich utrzymania; ubezpieczenia strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP oraz członków młodzieżowych drużyn pożarniczych i dziecięcych drużyn pożarniczych, w tym ubezpieczeń grupowych, od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, podczas wykonywania powierzonych zadań; badań lekarskich strażaków ratowników OSP przeprowadzanych w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych; badań lekarskich kandydatów na strażaków ratowników OSP przeprowadzanych w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Na wniosek zarządu zainteresowanej OSP gmina może także bezpłatnie prowadzić ewidencję majątku, księgowość oraz rachunkowość tej jednostki.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. poz. 1317.

W celu koordynacji działania OSP funkcjonujących na terenie swojej gminy organ wykonawczy właściwej gminy może powołać komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, którego wyznacza spośród strażaków OSP lub pracowników podległego mu urzędu. Organ ten uprawniony jest do koordynacji funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej komendanta gminnego związku OSP.

Gmina jest obowiązana do zawarcia umowy ze wszystkimi OSP działającymi na jej terenie, zawierającej postanowienia dotyczące działań podejmowanych w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, o których mowa w art. 3 u.o.s.p. oraz postanowienia dotyczące obowiązków gminy w zakresie wyposażenia OSP i świadczeń na rzecz ich członków, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.o.s.p. W przypadku gdy na terenie gminy nie ma jednostki ochrony przeciwpożarowej, gmina jest obowiązana do zawarcia umowy z gminą sąsiednią, w której funkcjonuje taka jednostka, w uzgodnieniu z właściwym komendantem powiatowym PSP, w celu właściwego dla tej gminy zabezpieczenia przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Oznacza to, że w dużej mierze koszty funkcjonowania OSP są pokrywane z budżetów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których znajduje się siedziba tego stowarzyszenia.

Zakończenie

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych niewątpliwie jest bardzo istotnym i oczekiwanym aktem normatywnym, normującym sytuację OSP. Nie oznacza to, że proces ten został w pełni zakończony, co jest widoczne choćby w przypadku stowarzyszeń prostych czy ustawowego określenia przedmiotu zadań OSP będących jednostkami ochrony przeciwpożarowej.

Niewątpliwie pewnego uzupełnienia wymaga regulacja dotycząca relacji pomiędzy OSP a gminą, na terenie której ta OSP ma swoją siedzibę i na rzecz której powinna podejmować zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Obowiązująca regulacja publicznoprawna zdaje się więcej uprawnień w zakresie możliwości wpływu na działalność tych jednostek przyznawać staroście czy organom PSP niż organom gminy, która w znacznej mierze pokrywa koszty funkcjonowania OSP, a także wyposażenia jej choćby w remizę czy odpowiedni specjalistyczny sprzęt, nie zapominając o świadczeniach na rzecz jej członków. Ewentualne odesłanie tych zagadnień do przewidzianej przepisem art. 7 u.o.s.p. umowy zawieranej pomiędzy gminą a OSP nie rozwiąże tego zagadnienia.

Rola jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki wodorowej

1. Samorząd terytorialny wobec dynamiki wyzwań

Obchody 70-lecia urodzin Profesora Jerzego Korczaka stanowią przyczynek do przypomnienia i podkreślenia dorobku naukowego Szanownego Jubilata. Niniejsza publikacja akcentuje procesy zmian w XXI w., które wpływają na cele i sposób funkcjonowania administracji publicznej, w tym w szczególności w odniesieniu do gospodarki wodorowej. Jednakże dorobek naukowy Szanownego Jubilata wykracza poza te ramy, stanowiąc odpowiedź na wyzwania przełomu XX i XXI w. Pracę naukową J. Korczaka można osadzić w okresie od transformacji ustrojowej do transformacji klimatyczno-energetycznej. Profesor J. Korczak pozostaje aktywnym reformatorem i recenzentem przełomowych wydarzeń dla współczesnego świata, kształtujących zmiany w administracji publicznej: od demokratycznych zmian ustrojowych w Polsce¹ po budowanie zrównoważonej gospodarki neutralnej dla klimatu².

Pierwsze refleksje zostaną skierowane na przypomnienie znaczenia reformy samorządowej, ale także w odniesieniu do pełnionej obecnie funkcji samorządu terytorialnego wobec wyzwań związanych z transformacją klimatyczno-energetyczną z perspektywy zaangażowania w te procesy zmian J. Korczaka. Zmiana ustrojowa stanowiła wyzwanie nie tylko na tle procesów demokratyzacji Polski, ale także w związku z przywracaniem bytu samorządu terytorialnego, zlikwidowanego wskutek utraty państwowości Polski, a następnie po odzyskaniu niepodległości obowiązywaniem jednolitej władzy państwowej³. Przyjęcie w 1990 r. ustawy przywracającej samorząd gminny (u.s.g.) i w 1998 r. ustawy

* Mgr Aleksandra Pinkas, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0003-1413-0730.

¹ J. Korczak, *Piśmiennictwo samorządowe i jego wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Z perspektywy 25-lecia miesięcznika „Samorząd Terytorialny”*, ST 2016, nr 12, s. 16-17.

² J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, AUWr No 3833, PPIA 2018, t. CXIV, s. 339.

³ K. Chochowski, *Samorząd terytorialny w III RP jako element zdecentralizowanej administracji publicznej*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 6, s. 390.

przywracającej samorząd powiatowy (u.s.p.) i wprowadzającej samorząd województwa (u.s.w.) zdecentralizowało funkcjonowanie administracji publicznej. Następnie w 1997 r. w drodze przyjęcia Konstytucji RP w art. 15 ust. 1 zagwarantowano dualizm administracji publicznej, tj. rozdzielenie administracji rządowej i samorządowej⁴. Samorząd terytorialny uzyskał samodzielność i w ten sposób administracja publiczna może realizować swoje zadania, uwzględniając potrzeby odpowiednio regionalnej, tudzież lokalnej społeczności. Procesu zmian przeprowadzonych w zakresie samorządu terytorialnego nie można uznać za zakończony, ponieważ nowe wyzwania współczesnego świata pozwalają na stwierdzenie, że samorząd terytorialny znajduje się w procesie ciągłych zmian.

J. Korczak upatruje istotnego wpływu europeizacji na procesy zmian w administracji publicznej⁵ czy nowych rozwiązań technicznych⁶. W najnowszych pracach naukowych wskazuje, że w odniesieniu do władztwa zadaniowego coraz większym wyzwaniem jest transformacja klimatyczno-energetyczna wynikająca nie tylko z zobowiązań unijnych, ale z realnie odczuwalnych negatywnych zmian klimatycznych wynikających z emisyjnego systemu wytwarzania energii⁷.

2. Samorząd terytorialny wobec rozwoju gospodarki wodorowej

Przyjęty obowiązek osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej⁸ niesie implikacje w postaci rozwiązań zawartych w poszczególnych regulacjach dla sektora energetycznego. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym brakuje regulacji prawnych dla wykorzystania wodoru, co stanowi istotne ograniczenie dla realizacji celów w zakresie rozwoju energii odnawialnej. Multifunkcyjność wodoru w odniesieniu do źródeł, z których może być wytwarzany, jak i obszarów, w których może znaleźć zastosowanie, pozwoli znacząco zwiększyć udział OZE i obniżyć emisje gazów cieplarnia-

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. Korczak, *Europejskie wpływy...*, s. 339.

⁶ J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 747-782.

⁷ J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem...*, s. 747-782.

⁸ Art. 2 ust. 1 rozporządzenia 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.

nych, w tym w szczególności w sektorach wysoko energochłonnych, opartych na paliwach kopalnych. Wodór ma pełnić przede wszystkim funkcję magazynu energii w sektorze energetycznym i paliwa w transporcie⁹.

Na poziomie UE wydana została strategia wodorowa¹⁰, która wyznacza cele rozwoju wodoru. Strategia wprowadza siatkę pojęć, definiując poszczególne rodzaje wodoru, wskazując, że wysiłek całej społeczności unijnej powinien być skierowany przede wszystkim na rozwój wodoru odnawialnego. Strategia wyjaśnia, co należy rozumieć poprzez budowę gospodarki wodorowej, a więc działania w całym łańcuchu dostaw, od umożliwienia produkcji wodoru poprzez przede wszystkim rozwój OZE, przez rozbudowę niezbędnej infrastruktury dla dostarczania wodoru, po wdrożenie mechanizmów, które zwiększą popyt i zmniejszą koszt podaży wodoru. Kluczowym planem zawartym w strategii jest rozwój EIDW, a więc sieci współpracy podmiotów publicznych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym w całym ww. łańcuchu wartości gospodarki wodorowej. Strategia przewiduje powstawanie lokalnych klastrów, regionów, wysp czy dolin wodorowych, które będą rozwijać gospodarkę wodorową w oparciu o lokalną produkcję skierowaną na zaspakajanie lokalnych potrzeb, bazującą na zdecentralizowanej produkcji energii z OZE. Przewidywana jest zróżnicowana dynamika rozwoju EIDW w zależności od uwarunkowań w danym regionie. Prawną konsekwencją przyjętych założeń w unijnej strategii wodorowej jest procedowany obecnie pakiet wodorowy¹¹, który określi regulacje i zasady prowadzenia działalności w zakresie gospodarki wodorowej. Powyższe rozwiązania zakładają, że lokalne klastry wodorowe będą ważnym elementem europejskiej gospodarki wodorowej i powinny zostać objęte uproszczonymi wymogami regulacyjnymi na początkowym etapie rozwoju rynku wodoru.

Konsekwencją unijnej wizji rozwoju gospodarki wodorowej jest przyjęta polska strategia wodorowa¹², która definiuje gospodarkę wodorową jako łańcuch od technologii wytwarzania wodoru, przez magazynowanie, dystrybucję i transport. Łańcuch wartości polskiej gospodarki wodorowej będzie

⁹ International Energy Agency, *Global Hydrogen Review 2023*, Paryż 2023, s. 20-45.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu (COM/2020/301 final).

¹¹ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków wewnętrznych gazów ze źródeł odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru (COM/2021/804 final) i wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynków wewnętrznych gazów odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru (COM/2021/803 final).

¹² Uchwała nr 149 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Polskiej strategii wodorowej do roku 2030 z perspektywą do 2040 r.”, M.P. poz. 1138.

zakładał stworzenie warunków do produkcji, transportu, magazynowania i końcowego zastosowania wodoru w przemyśle. Doliny wodorowe mają działać regionalnie lub lokalnie, dążąc do produkcji i wykorzystania wodoru w danym regionie. Ekosystem innowacji dolin wodorowych ma być rozwijany poprzez projekty przy szerokim partnerstwie podmiotów publicznych i prywatnych na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Realizacja tych planów ma urzeczywistnić się poprzez przyjęcie właściwych regulacji na poziomie krajowym, które częściowo zostały przyjęte albo są obecnie procedowane. Wprowadzona już została definicja wodoru odnawialnego oraz rozszerzony został system gwarancji pochodzenia o wodór odnawialny¹³. Z kolei procedowany projekt¹⁴ nowelizacji pr. energ. zakłada wprowadzenie operatorów wodorowych, działalności w zakresie magazynowania energii czy konwersji elektrolitycznej. Umożliwienie rozwoju działalności w zakresie wodoru będzie udziałem także jednostek samorządu terytorialnego, które od dnia 1 stycznia 2024 r. są obligatoryjną stroną klastra energii. Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły tworzyć warunki do prowadzenia działalności w zakresie wodoru na ich obszarze, np. poprzez rozbudowę niezbędnej infrastruktury czy wdrażanie programów wspierających projekty wodorowe.

2.1. Zadania samorządu województwa w zakresie rozwoju gospodarki wodorowej

Województwo pełni funkcję gospodarza w danym regionie, tworząc w nim zgodnie z przyjętą polityką regionalną warunki rozwoju gospodarcze¹⁵. Zadania województwa są skoncentrowane na rozwoju cywilizacyjnym, przez co należy rozumieć rozwój gospodarczy i podnoszenie poziomu życia mieszkańców województwa¹⁶. W literaturze coraz częściej podkreśla się rolę partnerstwa województwa zarówno z innymi j.s.t., przedsiębiorcami, jak i organizacjami po-

¹³ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 1762.

¹⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (UD 382). Z zastrzeżeniem, że rozwiązania zaproponowane w przedmiotowym projekcie zostaną zastąpione projektem UD 36, przy czym należy spodziewać się podobnej materii regulacji, tj. m.in. przyjęcia stosownego katalogu definicji, określenia zasad reglamentacji działalności w zakresie wodoru czy zasad funkcjonowania infrastruktury wodorowej.

¹⁵ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 106-108.

¹⁶ B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 152-153.

zarządowymi¹⁷, opartą na zasadzie pomocniczości i decentralizacji¹⁸. Z kolei współpraca z innymi j.s.t. czy przedsiębiorcami powinna mieć charakter sieciowy, tj. z zastosowaniem optymalnego modelu do osiągnięcia danego celu¹⁹. W relacji z państwem województwo uczestniczy w realizacji strategii rozwoju państwa, ale jednocześnie posiada samodzielność w kreowaniu rozwoju regionalnego²⁰. W relacji województwo–inna j.s.t. czy inne podmioty współpraca regionalna pozwala łączyć potencjał wiedzy i umiejętności, a w ten sposób skuteczniej rozwiązywać problemy regionu²¹.

Odnosząc to do rozwoju gospodarki wodorowej, województwo jest zobowiązane do wypełniania zadań przewidzianych w strategii wodorowej. Województwo będzie zobowiązane do zintegrowania polityki regionalnej z polityką rządową w zakresie rozwoju wodoru, dostosowując przyjęte cele do uwarunkowań danego regionu. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2-3 u.s.w. strategia rozwoju województwa ma „pobudzać aktywność gospodarczą i podnosić poziom konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa”. W związku z tym, że w myśl art. 11 ust. 1b u.s.w. okres obowiązywania strategii rozwoju województwa nie może wykraczać poza okres obowiązywania ŚSRK, województwo zachowuje spójność co do celów i ram czasowych z rozwojem państwa. Natomiast w przypadku, kiedy wymaga tego zmiana np. sytuacji gospodarczej, strategia rozwoju województwa może zostać zaktualizowana. W związku z tym, że w ostatnich dwóch latach obserwuje się wzrost dynamiki działań na rzecz rozwoju wodoru, może pojawić się konieczność, by jeszcze przed upływem okresu obowiązywania ŚSRK²², tj. przed 2030 r., dokonać aktualizacji w tym zakresie, zwłaszcza że obowiązująca ŚSRK milczy na temat wodoru. Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 2 u.s.w. województwo w strategii rozwoju powinno określić m.in. działania w zakresie „rozbudowy infrastruktury technicznej o znaczeniu wojewódzkim”, przez co można rozumieć rozwój infrastruktury wodorowej. Zgodnie z ww. art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w. województwo dąży do racjonalnego korzystania z zasobów przyrody oraz kształtowania

¹⁷ K. Właźlak, *op. cit.*

¹⁸ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013, s. 395.

¹⁹ A. Noworól, *Przesłanki nowej polityki regionalnej*, [w:] K. Bandarzewski et al., *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015.

²⁰ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *op. cit.*, s. 406.

²¹ *Ibidem*, s. 413-414.

²² Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260.

środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, czym niewątpliwie jest rozwój OZE, który umożliwia produkcję wodoru, a następnie jego wykorzystanie w m.in. do magazynowania energii czy w transporcie. Co więcej, zgodnie z art. 16 ust. 12 pr. energ. województwo czuwa nad spójnością planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, które przygotowują operatorzy przesyłowi energii i paliw gazowych, z planami zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przyjmowanymi przez gminy na obszarze danego województwa. W ten sposób województwo może podnosić ambicje w zakresie rozwoju sieci przez operatorów przesyłowych energii i gazu celem umożliwienia odpowiednio – zwiększenia przepustowości sieci energetycznych, a w konsekwencji zwiększenia produkcji wodoru albo umożliwienia przesyłu wodoru z domieszką gazu ziemnego lub w przyszłości wodoru specjalnymi sieciami wodorowymi.

2.2. Zadania powiatu w zakresie rozwoju gospodarki wodorowej

Powiat zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p. wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Z kolei w art. 14 ust. 1 u.s.w. zastrzeżono, że województwo nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Dokonując interpretacji tych legitymacji kompetencyjnych j.s.t., w tym odnosząc je do art. 164 Konstytucji RP, który wprowadza domniemanie kompetencji gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, należy przyjąć, że powiat realizuje zadania o wymiarze lokalnym, których nie jest w stanie realizować gmina²³. Powiat realizuje zadania w zakresie m.in. transportu zbiorowego i dróg publicznych, administracji architektoniczno-budowlanej, ochrony środowiska i przyrody czy aktywizacji lokalnego rynku pracy. Niewątpliwie powiat będzie uprawniony w drodze procedury zamówień publicznych do wdrażania floty transportu publicznego zasilanej wodorem. Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest także właściwy do wydania pozwolenia na budowę stacji tankowania wodoru²⁴, więc istotne jest postrzeganie takich inwestycji jako kluczowych dla rozwoju powiatu. Niewątpliwie w odniesieniu do ochrony środowiska i aktywizacji lokalnego rynku pracy istotne będzie zaangażowanie powiatu we wspieranie inwestycji wodorowych oraz działania w zakresie podniesienia świadomości społecznej co do znaczenia społeczno-gospodarczego rozwoju wodoru.

²³ B. Dolnicki, *op. cit.*

²⁴ Art. 28 w zw. z art. 29 pr. bud.

2.3. Zadania gminy w zakresie rozwoju gospodarki wodorowej

Gmina podejmuje działania przede wszystkim w zakresie usług zbiorowych skierowanych na zaspokojenie lokalnych potrzeb mieszkańców²⁵. Katalog zadań własnych gminy określony w art. 7 u.s.g. obejmuje sprawy właściwe dla społeczności lokalnej, do których w odniesieniu do przedmiotowych rozważań w zakresie rozwoju gospodarki wodorowej należą: ochrona środowiska i przyrody, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło i gaz i lokalny transport zbiorowy. Zgodnie z art. 10e ust. 1-2 u.s.g. gmina opracowuje strategię rozwoju gminy, która powinna być spójna z właściwą strategią województwa i ponadlokalną. W tym miejscu uwidacznia się zależność polegająca na tym, że gminna strategia rozwoju musi pozostawać spójna ze strategiami pozostałych stopni samorządowych, a wojewódzka strategia rozwoju – ze ŚSRK. Dlatego kierunek wytyczony w ŚSRK determinuje cele w zakresie rozwoju danego obszaru, a poszczególne j.s.t. realizują dany cel w sposób najbardziej pożądany z perspektywy potrzeb odpowiednio regionalnych albo lokalnych. W kontekście budowy stacji tankowania wodoru może też znaleźć zastosowanie kompetencja organu wykonawczego gminy, właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 20 pr. energ. w zw. z art. 16 ust. 12 pr. energ. gmina jest odpowiedzialna za przygotowanie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który musi pozostawać zgodny z planami rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, które przygotowują operatorzy przesyłowi i dystrybucyjni energii i paliw gazowych. W tym planie należy uwzględnić m.in. działania w zakresie rozwoju i modernizacji systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wykorzystanie OZE i środki na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej. Tego rodzaju uwarunkowania otwierają możliwości dla wykorzystania wodoru jako technologii wspierającej rozwój OZE, możliwej do zastąpienia gazu ziemnego i za sprawą możliwości magazynowania energii istotnie podnoszącą efektywność energetyczną. Z kolei sfera transportu zbiorowego uaktywnia kolejne możliwości oddziaływania administracji gminy (*in concreto* – w kontekście floty zasilanej wodorem).

Podsumowanie

Trudno przeoczyć znaczenie dorobku naukowego J. Korczaka dla dyskursu naukowego w zakresie kluczowych wyzwań wpływających na funkcjonowanie aktualne samorządu terytorialnego – szczególnie w zakresie transformacji

²⁵ J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy: od idei do mitu*, RPEiS 2020, nr 4, s. 100.

klimatyczno-energetycznej, która jest jednym z największych współczesnych wyzwań. Nie ulega przy tym wątpliwości, że samorząd terytorialny znajduje się w procesie ciągłego rozwoju. Samodzielność samorządu terytorialnego nie wyklucza wpływu na jego funkcjonowanie kierunków rozwoju państwa, ale także społeczności europejskiej i międzynarodowej. Przyjęty unijny obowiązek osiągnięcia neutralności klimatycznej wymaga rozwoju gospodarki wodorowej, do udziału w którym to procesie jednostki samorządu terytorialnego posiadają legitymację określoną ustawowo. Gospodarka wodorowa ma być oparta w szczególności na zdecentralizowanej produkcji wodoru. By ograniczyć emisję, wódór ma znaleźć zastosowanie na obszarze możliwie bliskim względem miejsca produkcji. Samorząd województwa będzie odpowiedzialny w tym zakresie za m.in. kształtowanie polityki regionalnej uwzględniającej wykorzystanie wodoru, rozwój niezbędnej infrastruktury dla wytwarzania, transportu i magazynowania wodoru i zapewnianie spójności planów rozwoju zapotrzebowania na energię i paliwa wydawanych przez operatorów energetycznych i gazowych z planami w zakresie zaopatrzenia w energię i paliwa przyjmowanymi przez gminy na obszarze danego województwa. Z kolei powiat będzie realizował zadania w zakresie rozwoju gospodarki wodorowej, które nie należą do kompetencji województwa i gminy, pełniąc istotną funkcję np. w procedurze administracyjnej dotyczącą realizacji inwestycji w zakresie stacji tankowania wodoru. Gminy też powinny uwzględniać potrzeby rozwoju gospodarki wodorowej – zwłaszcza że polityka rozwoju gminy musi pozostawać spójna z polityką rozwoju województwa, w której spodziewane jest zaplanowanie stosownych działań dotyczących budowy gospodarki wodorowej. W tym kontekście zwracają też uwagę kompetencje związane z wdrażaniem floty transportu publicznego zasilanej wodorem czy pozyskiwaniem finansowania realizacji projektów wodorowych – znajdujących uzasadnienie w perspektywie gminnego postrzegania interesu publicznego.

ROZDZIAŁ 2

Ustrojowa wieloaspektowość administracji publicznej

Instytuty jako podmioty administrujące

1. Wprowadzenie

1.1 Prezentowane opracowanie dedykowane wraz z serdecznymi gratulacjami i najlepszymi życzeniami z okazji Jubileuszu Panu Profesorowi Jerzemu Korczakowi, znamienitemu uczonemu prawnikowi administratywiście, Drogie-
mu Koledze, poświęcone jest – acz w konwencji bardziej sygnalizacji niż szerokiej i pogłębionej prezentacji – pewnym zagadnieniom z obszaru problematyki ustroju administracji publicznej i prawa administracyjnego ustrojowego. Chodzi tu mianowicie o zagadnienie podmiotów administrujących, a więc dotyczące jednej z węzłowych kwestii ustrojowych aparatu administracyjnego i jego regulacji prawnych, do jakich z pewnością należy odpowiedź na pytanie: kto, jaki podmiot (podmioty) wykonuje funkcje administracji publicznej.

Podjęcie tej tematyki nie jest przypadkowe. W przekonaniu autorów problematyka podmiotów administrujących, pomimo szerokiego jej naświetlenia w doktrynie prawa administracyjnego i nauki administracji, zdaje się być cały czas aktualna i stanowiąca materię wartą penetracji teoretyczno-prawnej, jak i prowadzonej pod kątem praktyki. Dzieje się tak m.in. z tego powodu, że od dłuższego już czasu mamy do czynienia w sferze podmiotów administrujących z istnieniem – oprócz tradycyjnych, klasycznych podmiotów sprawujących funkcje administracji, jak organy administracyjne, urzędy czy zakłady (uznawanych za typowe podmioty administrujące) – całego szeregu innych jeszcze podmiotów (jednostek organizacyjnych) o różnym charakterze prawnym (jak np. agencje rządowe, fundacje, fundusze specjalne itd.) zaangażowanych (w różnym stopniu) w wykonywanie administracji. Ta grupa podmiotów, zbiorczo traktowana (i określana) jako tzw. nietypowe podmioty administrujące¹ stanowi dziś dość

* Prof. zw. dr hab. Jacek Jagielski, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0002-3033-3282](https://orcid.org/0000-0002-3033-3282).

** Mgr Piotr Gołaszewski, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-8126-0629](https://orcid.org/0000-0001-8126-0629).

¹ Zob. szerzej J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty admi-*

poważny – z wyraźną tendencją do poszerzania się – segment w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Jak wspomniano, segment ten obejmuje niejednolite, zróżnicowane pod względem statusu prawnego jednostki organizacyjne, a wśród nich, obok wskazanych przykładowo agencji, fundacji czy funduszy specjalnych, podmioty ujęte w zbiorczą grupę „instytutów”. Dalsze uwagi poświęcone są zarysowaniu przynajmniej w ogólny sposób problematyki tychże instytutów w ustrojowym prawie administracyjnym, wpisując się jednocześnie w szerszy cykl rozważań nad ogólniejszą kategorią nietypowych podmiotów administrujących, które to rozważania mają w zamyśle autorów zmierzać do nadawania takim podmiotom jasnej, własnej tożsamości prawnej, opartej na jednolitych cechach rodzajowych i należycie skorelowanej z dotychczasowymi ustaleniami nauki prawa administracyjnego ustrojowego². W ramach tego cyklu, oprócz nakreślenia ogólnych ram całości zagadnienia³, poruszone już zostały kwestie statusu i pozycji prawnej agencji (rządowych)⁴, fundacji⁵ oraz funduszy (specjalnych)⁶ jako podmiotów administrujących, zaś obecnie kilka dalszych uwag pozostających w tym nurcie rozważań pragniemy poświęcić instytutom jako pewnej ogólniejszej kategorii organizacyjnej (ustrojowej) w prawie administracyjnym, która wpisuje się w tytułowe hasło *liber amicorum* Dostojnego Jubilata, gdyż odzwierciedla właśnie jeden z procesów zmian zachodzących w administracji publicznej, polegający w tym przypadku na stałym wzroście – w miarę zwiększania się potrzeb społecznych i w ślad za tym zakresu realizowanych (wykonywanych) przez administrację zadań publicznych⁷ – liczby oraz rodzajów

nistracji publicznej i prawne formy ich działania. *Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203-222.

² *Ibidem*, s. 209.

³ *Ibidem*, s. 203-222.

⁴ J. Jagielski, *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 64-76; *idem*, *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 75-87; *idem*, *Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje w sprawach ustrojowych)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), K. Różański, A. Kapała (tłum.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne / European integration as a determinant of the rural policy. Legal aspects*, Warszawa 2017, s. 265-282.

⁵ J. Jagielski, *Fundacja jako podmiot administrujący*, [w:] P. Litwiniuk, A. Milewska, M. Wasilewski (red.), *Prawne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania fundacji*, Warszawa 2019, s. 91-106.

⁶ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Fundusze specjalne w ustrojowym prawie administracyjnym (przyczynek do dyskusji)*, [w:] R. Cieślak et al. (red.) *Tributum tolerabile ac facile? Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Kornberger-Sokołowskiej*, Warszawa 2023, s. 149-178.

⁷ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 203-204 i s. 216-217. Zob. też J. Behr, *Inne nietypowe podmioty, organy administracji publicznej stopnia centralnego (wybrane*

(nietypowych) podmiotów administrujących innych niż organy, urzędy i zakłady administracyjne (publiczne). Wstępny, a poniekąd sygnalizacyjny charakter dalszych rozważań ma zatem – podobnie jak było to poprzednio w odniesieniu do agencji (rządowych)⁸, fundacji⁹ oraz funduszy (specjalnych)¹⁰ – służyć ustaleniu desygnatów pojęcia „instytut” w prawie administracyjnym ustrojowym oraz uporządkowaniu (systematyzacji, typologii) tej kategorii podmiotów, a w dalszej kolejności – o ile okaże się to możliwe – wydobyciu wspólnych cech (charakterystyki) tego rodzaju jednostek i próbie scharakteryzowania ich statusu oraz pozycji prawnej na drodze do uzyskania odpowiedzi na pytanie o to, czy pod względem prawnoustrojowym (formy organizacyjnej) da się w ogóle wyodrębnić w prawie administracyjnym – obok agencji, fundacji i funduszy – jeszcze jedną (w miarę) samodzielną kategorię (nietypowych) podmiotów administrujących w postaci właśnie instytutów.

Przez podjęcie tematyki, o której mowa, chcieliśmy też nawiązać do sfery zainteresowań naukowych i obszarów badawczych Pana Profesora Jerzego Korczaka, który w dziedzinie prawa administracyjnego ustrojowego wypowiadał się w swoich licznych i interesujących publikacjach i który należy do grona uznanych autorytetów w tej materii, w szczególności zaś dotyczącej aspektów ustrojowych samorządu terytorialnego¹¹.

1.2. Zakreślone w ten sposób zadanie (pole) badawcze pozostaje bez wątpienia w gestii nauki (doktryny) prawa administracyjnego, o czym przekonuje podstawowy fakt, że w polskim porządku prawnym instytuty są lokowane na

przykłady), [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 513-514.

⁸ J. Jagielski, *Status prawny agencji...*, s. 64 i n. Na ten temat zob. też P. Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.

⁹ J. Jagielski, *Fundacja...*, s. 91 i n. Zob. też E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 355 i n.

¹⁰ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 149 i n. Zob. też M. Stahl, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 528-529.

¹¹ Zob. m.in. 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. 151-271; J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-782; J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020; J. Korczak, *Nowe regulacje prawa samorządowego*, „Zeszyty Samorządowe” 1998, nr 2-4, s. 5-22; *idem*, *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, ST 2016, nr 1-2, s. 5-34; *idem*, *Władztwo terytorialne gmin. Od idei do mitu*, RPEiS 2020, nr 4, s. 97-111 oraz liczne dalsze prace Szacownego Jubilata.

prawie publicznym. Prawo prywatne (cywilne, handlowe) nie zna bowiem takiej formy organizacyjnej wyróżnionej na wzór stowarzyszeń, fundacji, fundacji rodzinnych, spółek handlowych, spółki europejskiej, europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych, spółdzielni, spółdzielni europejskich, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, towarzystw reasekuracji wzajemnej, głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń, głównych oddziałów zagranicznych zakładów reasekuracji, funduszy inwestycyjnych *etc.*¹² W prawie prywatnym określenie „instytut” może więc występować jako element firmy osoby fizycznej (art. 43⁴ k.c.)¹³ lub częściej element nazwy (firmy) osoby prawnej (art. 43⁵ k.c.)¹⁴, jednak z perspektywy prawnoorganizacyjnej jest to wyłącznie oznaczenie jednoosobowego przedsiębiorcy (jednoosobowej działalności gospodarczej)¹⁵ bądź osoby prawnej działającej przede wszystkim w formie spółki handlowej¹⁶ lub w innej spośród znanych prawu prywatnemu wymienionych form organizacyjnych¹⁷. Po-

¹² Zob. np. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 212-227; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2005, s. 183 i n.

¹³ Zgodnie z art. 43⁴ k.c. firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko. Nie wyklucza to włączenia do firmy pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsce jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych.

¹⁴ Zgodnie z art. 43⁵ § 1, 2 i 4 k.c. firmą osoby prawnej jest jej nazwa. Firma zawiera określenie formy prawnej osoby prawnej, które może być podane w skrócie, a ponadto może wskazywać na przedmiot działalności, siedzibę tej osoby oraz inne określenia dowolnie obrane. Przedsiębiorca może posługiwać się skrótem firmy.

¹⁵ I tak w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wpisani są przykładowo przedsiębiorcy działający pod następującymi firmami: „Fach-Instytut” Stanisław Zdziebko (nr REGON: 230179794), Beauty Derm Instytut Beata Rogowska (nr REGON: 220030309), Instytut Promocji Marki Eliza Freit (nr REGON: 017347800), Polski Instytut Medycyny i Kosmetologii s.c. Iwona Kozłowska (nr REGON: 933009214), Instytut Szkoleń i Doradztwa Magdalena Mrozek (nr REGON: 5542132232), „6-Szóstka” Instytut Edukacji i Innowacji, Instytut Studiów Podyplomowych Janusz Barchański (nr REGON: 170363104), AAXIS SK Instytut Projektowo-Badawczy Wacław Puter w spadku (nr REGON: 350026020), AB Instytut Urody Alicja Bednarek (nr REGON: 101717895), Adam Piasecki Instytut Rozwoju Edukacji (nr REGON: 100924617).

¹⁶ I tak w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego wpisane są przykładowo: APC Instytut spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 20116), Instytut ADN spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa (nr KRS: 288782), KMG Instytut spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 805505), Instytut Prawa Spółek i Inwestycji Zagranicznych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 7482), Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 41374), Spółdzielczy Instytut Naukowy G. Bierecki spółka jawna (nr KRS: 438804), Instytut Rynku Elektronicznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 111807), Wyceny i Ekspertyzy Instytut Rynku Nieruchomości i Przedsiębiorstw spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 297446).

¹⁷ I tak w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego wpisana jest przykładowo spółdzielnia działająca pod firmą: Instytut Dietetyki Klinicznej Spółdzielnia Socjalna (nr KRS: 675934). Z kolei w formie fundacji działają „Instytut Lecha Wałęsy” (nr KRS: 31064), „Instytut imienia Lecha Kaczyńskiego” (nr KRS: 173661) oraz „Instytut Bronisława Komorowskiego” (nr KRS: 571191).

nadto na płaszczyźnie prywatnoprawnej można także wyobrazić sobie użycie terminu „instytut” w nazwie przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym (jako elementu oznaczenia indywidualizującego to przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części – art. 55¹ pkt 1 k.c.), co jednak w aspekcie podmiotowym (formy organizacyjnej podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo) tym bardziej pozbawione jest znaczenia prawnego.

Zgoła inaczej rzecz przedstawia się w prawie publicznym, na którym – jak wspomniano – lokowane są instytuty w rozumieniu prawnoustrojowym (formy organizacyjnej prowadzenia określonej działalności). Pojęcie instytutu występuje zatem w prawie procesowym cywilnym (art. 290-291 k.p.c.) i karnym (art. 393 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁸), w obu wypadkach zaliczanym wszakże do prawa publicznego, jak również w przepisach regulujących funkcjonowanie kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁹, a także w prawie unijnym²⁰. Przede wszystkim jednak jest ono obecne w prawie administracyjnym ustrojowym, co stanowi właściwy przedmiot naszego zainteresowania i czemu poświęcone będą dalsze rozważania, przy czym zanim do nich przejdziemy, warto jeszcze hasłowo zwrócić uwagę na prawo międzynarodowe publiczne, gdzie pojęcie instytutu także jest używane, ale przeważnie na oznaczenie (jako element nazwy) podmiotów działających w prawnej formie organizacji międzynarodowych (między-rządowych)²¹.

¹⁸ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.

¹⁹ Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 265, Kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zakładać religijne instytuty naukowe i naukowo-dydaktyczne. Z kolei z art. 9 ust. 1 pkt 7 i art. 23 ust. 5 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. 2023 r. poz. 1966, wynika, że władzy kościelnej przysługuje także prawo erygowania kościelnych instytutów naukowych i naukowo-dydaktycznych, które są osobami prawnymi. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 544, stanowi natomiast, że władzy kościelnej przysługuje prawo tworzenia kościelnych instytutów naukowych i naukowo-dydaktycznych.

²⁰ Zob. np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/819 z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 189/61 z 28.05.2021 r.

²¹ Zob. m.in. układ wprowadzający zmiany do konwencji międzynarodowej, podpisanej w Paryżu dnia 21 czerwca 1920 r., w sprawie utworzenia w Paryżu Międzynarodowego Instytutu Chłódnictwa, podpisany w Paryżu dnia 31 maja 1937 r., Dz. U. z 1938 r. Nr 83, poz. 559; konwencja powołująca Europejski Instytut Uniwersytecki sporządzona we Florencji dnia 19 kwietnia 1972 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 2051; porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury w sprawie utworzenia i funkcjonowania Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie. Dz. U. z 1996 r. Nr 109, poz. 521; konwencja o Europejskim Instytucie Leśnictwa sporządzona w Joensuu dnia 28 sierpnia 2003 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 14, poz. 78; umowa o Wyszehradzkim Instytucie Patentowym sporządzona w Bratysławie dnia 26 lutego 2015 r., Dz. U. z 2016 r. poz. 43.

Oczyszczenie w ten sposób przedpola głównych (docelowych) rozważań pozwala obecnie skoncentrować się na instytutach funkcjonujących w obrębie ustrojowego prawa administracyjnego, których status i pozycja prawna nie są jednorodne (jednolite)²².

2. Instytuty badawcze i formy im pokrewne

2.1. Instytuty badawcze

Na plan pierwszy wysuwają się tutaj instytuty badawcze w rozumieniu u.i.b., którymi zgodnie z art. 1 tej ustawy są państwowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną (którą nabywają z chwilą wpisania do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego²³), wyodrębnione pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, które prowadzą badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce²⁴. Tak też w art. 2 ust. 1 u.i.b. określony został podstawowy przedmiot działalności (zadania) instytutów badawczych, obok której instytuty te mogą również prowadzić kształcenie w szkołach doktorskich, na studiach dyplomowych i w innych formach, a także podejmować inną działalność (w tym gospodarczą) wyodrębnioną pod względem finansowym oraz rachunkowym (art. 2 ust. 2-4 u.i.b.).

Tworzenie, łączenie, podział, reorganizacja, przekształcanie i likwidacja instytutów badawczych odbywa się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów²⁵, zaś nadzór nad tymi instytutami sprawują wskazani w ww. rozporządzeniach ministrowie właściwi ze względu na przedmiot działalności poszczególnych instytutów²⁶, przy czym ocena poziomu działalności naukowej instytutu oraz

²² W dalszych rozważaniach uwzględniono stan prawny aktualny (obowiązujący) na dzień 1 grudnia 2023 r.

²³ Zob. art. 36 pkt 10 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 685.

²⁴ Por. M. Cilak, *Instytuty badawcze jako forma działalności naukowej i gospodarczej państwa – problematyka pozycji i formy prawnej*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 4(3), s. 63-76; A. Gryzik, *Instytuty badawcze w nowoczesnej gospodarce*, Warszawa 2017, s. 65 i n.; M. Wyszomirska, *Prawnopodatkowe aspekty działalności instytutów badawczych. Rozważania na gruncie nauki i praktyki*, Józefów 2022, s. 11-32.

²⁵ Instytut badawczy może również zostać włączony do uczelni publicznej lub instytutu naukowego PAN (art. 9 u.i.b.) bądź podlegać komercjalizacji (art. 12-13 u.i.b.) albo upadłości (art. 14 u.i.b.).

²⁶ Zob. też J. Dytko, *Decyzja administracyjna jako forma sprawowania nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutu badawczego*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 1, s. 37-56.

zgodności działalności instytutu z jego głównymi zadaniami należy do kompetencji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 4-11 oraz art. 34-37 u.i.b.). Organami instytutu badawczego są dyrektor oraz rada naukowa (art. 23-32 u.i.b.), która uchwała statut tego instytutu podlegający zatwierdzeniu przez ministra sprawującego nad nim nadzór (art. 6 ust. 2 u.i.b.).

Instytuty badawcze jako państwowe osoby prawne (art. 3 ust. 1 pkt 11 u.z.z.m.p.) występują w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek²⁷, pokrywając koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów oraz nie odpowiadając za zobowiązania Skarbu Państwa, który z kolei nie odpowiada za zobowiązania instytutów badawczych (art. 18 u.i.b. oraz art. 40 § 1 k.c.)²⁸. Ten status prawny instytutów badawczych oznacza zarazem, że ich działalność jest poddana kontroli wykonywanej przez NIK na podstawie kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK). Instytuty badawcze, z mocy wyłączenia przewidzianego w art. 9 pkt 14 u.f.p., nie należą natomiast do sektora finansów publicznych²⁹.

Instytuty badawcze mogą współpracować w ramach centrów naukowo-przemysłowych działających na podstawie umów zawartych pomiędzy instytutami wchodzącymi w skład tych centrów (art. 38 u.i.b.)³⁰, jak również tworzą – wspólnie z instytutami Sieci Łukasiewicz – Radę Główną Instytutów Badawczych³¹, która opracowuje opinie i wnioski w sprawach polityki naukowej państwa oraz w sprawach warunków i zasad działania instytutów i instytutów Sieci Łukasiewicz, które to opinie i wnioski przedstawia Radzie Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministrom nadzorującym instytuty (art. 33 u.i.b.).

Ponieważ na podstawie art. 4 i 5 u.i.b. nie został jak dotąd utworzony ani jeden instytut badawczy, zaś wszystkie działające w tej formie prawnej (orga-

²⁷ Z ograniczeniami w dokonywaniu czynności prawnych przewidzianymi w art. 38 u.z.z.m.p.

²⁸ Jedyne odstępstwa od tej reguły wprowadzają art. 18 ust. 5 u.i.b. (dotyczący instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia lub instytutów, które w okresie 10 lat przed likwidacją nie prowadziły działalności gospodarczej) oraz dotyczący wszystkich państwowych osób prawnych art. 40 § 2 k.c.

²⁹ Obowiązujący w tym zakresie obecnie (od 1 stycznia 2010 r.) stan prawny odbiega od poprzednio regulujących tę materię art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm. oraz art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., które zaliczały jednostki badawczo-rozwojowe (będące poprzednikami instytutów badawczych) do sektora finansów publicznych.

³⁰ Umowy te konstrukcyjnie najbliższe są umowom konsorcjum lub spółki cywilnej, a zatem nie tworzą nowego, odrębnego od stron tej umowy podmiotu prawa.

³¹ Tekst jednolity regulaminu Rady Głównej Instytutów Badawczych został przyjęty uchwałą tej rady z dnia 14 marca 2011 r., <https://www.rgib.org.pl/index.php/o-rgib/regulamin-rgib> [dostęp 1.12.2023].

nizacyjnej) instytucje powstały przed 1 października 2010 r. i nabyły ten status w wyniku przekształcenia istniejących wcześniej jednostek badawczo-rozwojowych na podstawie art. 49 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki³² (względnie wskutek prowadzonych następnie w trybie art. 7-8 u.i.b. procesów łączenia, podziałów, reorganizacji i przekształceń utworzonych w ten sposób instytutów), przydatny tutaj będzie krótki rys historyczny regulacji prawnej dotyczącej instytutów badawczych.

W okresie międzywojennym problematyka ta nie była objęta jedną (ogólną) ustawą, jednak pierwszy instytut badawczy został powołany już 21 listopada 1918 r. i był to „Centralny Zakład Epidemjologiczny”, przemianowany kolejno na „Państwowy Zakład Epidemjologiczny”³³ oraz „Państwowy Zakład Hygieny w Warszawie”³⁴, który na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 10 czerwca 1927 r. o Państwowym Zakładzie Higieny³⁵ został połączony z Państwowym Zakładem badania surowic³⁶, Państwowym Instytutem Farmaceutycznym³⁷ oraz Państwowymi Zakładami badania żywności i przedmiotów użytku³⁸. Jednocześnie już 9 maja 1919 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1919 r. w przedmiocie organizacji państwowego instytutu meteorologicznego³⁹, zastąpione następnie ustawą z dnia 23 maja 1922 r. w przedmiocie statutu Państwowego Instytutu Meteorologicznego⁴⁰. Z kolei 10 maja 1919 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie utworzenia Instytutu Torfowego, który istniał do 17 lutego 1922 r.⁴¹ W tym samym czasie uchwalono ustawę z dnia 28 października 1921 r. – Statut Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, zastąpioną kolejno rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o Państwowym

³² Dz. U. Nr 96, poz. 620.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 1921 r. w przedmiocie statutu organizacyjnego Państwowego Zakładu Epidemjologicznego, M.P. Nr 258, poz. 320.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 1923 r. w sprawie zmiany nazwy „Państwowy Zakład Epidemjologiczny” na „Państwowy Zakład Hygieny”, M.P. Nr 208, poz. 276.

³⁵ Dz. U. Nr 54, poz. 477.

³⁶ Utworzonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1921 r. w przedmiocie statutu organizacyjnego Państwowego Zakładu badania surowic, M.P. z 1922 r. Nr 1, poz. 1.

³⁷ Utworzonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zatwierdzenia statutu organizacyjnego Państwowego Instytutu Farmaceutycznego, M.P. Nr 101, poz. 48.

³⁸ Utworzonymi zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, Dz. U. Nr 36, poz. 343.

³⁹ Dz. Pr. Państwa Polskiego Nr 39, poz. 290.

⁴⁰ Dz. U. Nr 44, poz. 373. Ustawa ta została uchylona dekretem z dnia 5 lutego 1946 r. o utworzeniu Państwowego Instytutu Hydrologiczno-Meteorologicznego, Dz. U. Nr 6, poz. 55.

⁴¹ Dz. Pr. Państwa Polskiego Nr 34, poz. 271; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1922 r. w przedmiocie skasowania Instytutu Torfowego, Dz. U. Nr 10, poz. 72.

Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego oraz ustawą z dnia 16 marca 1937 r. o Państwowym Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego⁴². Ponadto 28 lutego 1921 r. wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie zatwierdzenia Statutu Państwowego Instytutu Geologicznego, zastąpione następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1927 r. w sprawie statutu Państwowego Instytutu Geologicznego⁴³. Niezależnie od tego Prezydent RP wydał również rozporządzenie z dnia 15 lutego 1928 r. o ustanowieniu Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen⁴⁴. Ponadto swe początki z okresu międzywojennego czerpią również instytuty: Lotnictwa, Tele- i Radiotechniczny, Morski Instytut Rybacki, Badawczy Leśnictwa, Radowy, Łączności, Nawozów Sztucznych oraz instytuty wojskowe – Wojskowy Instytut Techniki Inżynieryjnej oraz Instytut Badań i Artylerii⁴⁵. Inne z kolei źródła podają, że w II Rzeczypospolitej działało 15 instytutów naukowo-badawczych, w tym 7 technicznych⁴⁶. Nie ulega natomiast kwestii, że wszystkie przywołane instytuty funkcjonowały według zbliżonej formuły prawnoorganizacyjnej, w której zależnie od dysponowania własną osobowością prawną (w tym publicznoprawną) podlegały one właściwym ministrom lub były przez nich nadzorowane, władzami tych instytutów byli ich dyrektorzy oraz rady, zaś działalność tych instytutów była zorientowana jednoznacznie na realizację celów publicznych oraz wsparcie fachowe (potrzeb) administracji państwowej (państwa)⁴⁷.

Ten rozproszony model funkcjonowania instytutów badawczych (naukowych) utrzymał się w początkowym okresie powojennym. Jak podaje Z. Ostrowski, w latach 1944-1951 powstało 58 placówek naukowo-badawczych⁴⁸, przy

⁴² Odpowiednio: Dz. U. Nr 93, poz. 684; Dz. U. Nr 66, poz. 586; Dz. U. Nr 21, poz. 129. Ustawa ta została uchylona ustawą z dnia 22 marca 1951 r. o zniesieniu Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego, Dz. U. Nr 18, poz. 140.

⁴³ Odpowiednio: M.P. Nr 65, poz. 107; M.P. Nr 184, poz. 466.

⁴⁴ Dz. U. Nr 17, poz. 144. Na mocy tego rozporządzenia uchylono rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 10 grudnia 1926 r. o ustanowieniu Biura Badania Cen, Dz. U. Nr 122, poz. 704. Samo natomiast rozporządzenie z dnia 15 lutego 1928 r. zostało uchylone dekretem z dnia 22 lutego 1946 r. o utworzeniu i zakresie działania Instytutu Gospodarstwa Narodowego, Dz. U. Nr 9 poz. 66.

⁴⁵ A. Gryzik, *op. cit.*, s. 70.

⁴⁶ Z. Ostrowski, *Badania naukowe i prace rozwojowe w gospodarce narodowej*, Warszawa 1968, s. 35-36.

⁴⁷ Zob. też potwierdzające tę tezę przykłady regulacji prawnych podawane przez A. Gryzik, *op. cit.*, s. 70.

⁴⁸ Z. Ostrowski, *op. cit.*, s. 37. Zob. np. dekret z dnia 5 lutego 1946 r. o utworzeniu Państwowego Instytutu Hydrologiczno-Meteorologicznego, Dz. U. Nr 6, poz. 55; dekret z dnia 22 lutego 1946 r. o utworzeniu i zakresie działania Instytutu Gospodarstwa Narodowego, Dz. U. Nr 9 poz. 66; ustawę z dnia 3 czerwca 1947 r. o utworzeniu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 227 lub art. 13 ust. 3 dekretu z 28 października 1947 r. o mleczarstwie, Dz. U. Nr 67, poz. 416, dotyczący Instytutu Mleczarskiego.

czym stopniowo – za sprawą dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego⁴⁹, dekretu z dnia 25 października 1948 r. o tworzeniu Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu⁵⁰, ustawy z dnia 27 kwietnia 1949 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Budownictwa⁵¹ oraz ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badawczych dla potrzeb gospodarki narodowej⁵² – następował proces unifikacji podstaw prawnych działalności instytutów badawczych, którego zwieńczeniem było uchwalenie ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych⁵³, której art. 35 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu) stanowił, że instytuty naukowe i naukowo-badawcze istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 4 marca 1961 r.) poza szkołami wyższymi i PAN, działające na podstawie przywołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badawczych

⁴⁹ Dz. U. Nr 66, poz. 415 ze zm. W art. 2 ust. 2 lit. c) tego dekretu przewidziano działanie zakładów i instytutów samodzielnych (pozaszkolnych), natomiast zgodnie z art. 6 ust. 3 tego dekretu nazwy „instytut” mogły używać wyłącznie państwowe placówki naukowo-badawcze. Tworzenie i likwidacja instytutów w trybie omawianego dekretu odbywały się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które mogło nadać instytutowi osobowość prawną.

⁵⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 388. Dekret ten znajdował zastosowanie również do głównych instytutów naukowo-badawczych przemysłu utworzonych wcześniej zarządzeniami Ministra Przemysłu i Handlu, które nabywały osobowość prawną z chwilą wejścia w życie tego dekretu. W myśl zaś jego przepisów, zadaniem Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu było prowadzenie w dziedzinie technicznej, organizacyjnej i prawnej prac badawczych mających na celu rozwój produkcji przemysłowej w gałęziach przemysłu podległych Ministrowi Przemysłu i Handlu, który sprawował zwierzchni nadzór nad ww. instytutami. Były one wyposażone w osobowość prawną, zaś tworzenie oraz likwidacja tych instytutów odbywały się w drodze zarządzeń Ministra Przemysłu i Handlu wydawanych w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania. Władzami Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu były natomiast dyrekcja oraz rada naukowa.

⁵¹ Dz. U. Nr 30, poz. 216. Zgodnie z art. 3 tej ustawy Minister Budownictwa mógł w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i Ministrem Skarbu tworzyć w drodze zarządzeń instytuty naukowo-badawcze działające przy Ministrze Budownictwa i wyposażone w osobowość prawną, których zadaniem były prace badawcze w dziedzinie techniki budowlanej, organizacji wykonawstwa budowlanego oraz technologii i produkcji materiałów budowlanych, architektury i urbanistyki oraz budownictwa mieszkaniowego.

⁵² Dz. U. Nr 5, poz. 38. Instytutami naukowo-badawczymi w rozumieniu tej ustawy stały się samodzielne instytuty naukowo-badawcze działające wcześniej na podstawie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o tworzeniu Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu, dekretu z dnia 28 października 1947 r. o młeczarstwie oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 1949 r. o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa. Zgodnie zaś z powołaną ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r., zadaniem instytutów naukowo-badawczych było prowadzenie w dziedzinie technicznej, organizacyjnej i ekonomicznej prac naukowo-badawczych, mających na celu postęp techniczny i gospodarczy w poszczególnych gałęziach gospodarki narodowej. Instytuty te, wyposażone w osobowość prawną, były jednostkami budżetu państwa, zaś ich tworzenie i likwidacja należały do właściwości ministrów (w późniejszym okresie Rady Ministrów) sprawujących zwierzchni nadzór nad poszczególnymi instytutami. W strukturze tych instytutów funkcjonował dyrektor oraz rada naukowa.

⁵³ Dz. U. Nr 12, poz. 60 ze zm.

dla potrzeb gospodarki narodowej lub na podstawie art. 47 ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki⁵⁴, bądź też na podstawie przepisów szczególnych, stawały się instytutami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych.

Ustawa ta określała instytuty naukowo-badawcze jako państwowe jednostki organizacyjne, tworzone dla prowadzenia prac naukowo-badawczych w celu rozwoju nauki i działalności gospodarczej, socjalnej, kulturalnej, administracyjnej lub innej. Do zadań instytutów naukowo-badawczych należało prowadzenie prac naukowych i usługowo-badawczych w zakresie ustalonym w statucie danego instytutu, a zwłaszcza w dziedzinach mających doniosłe znaczenie dla rozwoju gospodarki narodowej, zdrowia i kultury, jak również kształcenie i doskonalenie kadr specjalistów, prowadzenie działalności wydawniczej oraz wykonywanie innych zadań w dziedzinie objętej zakresem działania poszczególnych instytutów. Instytuty naukowo-badawcze posiadały osobowość prawną (w ramach jednolitego funduszu własności państwowej) oraz podlegały nadzorowi właściwych ministrów, którzy mogli podporządkować instytut podległym im organom administracji państwowej, zjednoczeniom, przedsiębiorstwom albo innym instytucjom państwowym⁵⁵. Tworzenie, łączenie, podział oraz likwidacja instytutów naukowo-badawczych odbywały się w drodze uchwał Rady Ministrów, zaś organami tych instytutów byli dyrektor i rada naukowa⁵⁶.

Taki stan prawny utrzymał się do czasu wejścia w życie (1 stycznia 1986 r.) ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych⁵⁷, której art. 63 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu) stanowił, że instytuty naukowo-badawcze oraz inne jednostki badawczo-rozwojowe niebędące instytutami naukowo-badawczymi, w tym ośrodki badawczo-rozwojowe i centralne laboratoria, stawały się jednostkami badawczo-rozwojowymi z chwilą dokonania wpisu do rejestru tych jednostek⁵⁸ (zastąpionego później rejestrem przedsiębiorców Krajowego

⁵⁴ Dz. U. z 1952 r. Nr 6, poz. 38.

⁵⁵ Przy czym art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych przewidywał, że Rada Ministrów mogła poddać instytut naukowo-badawczy nadzorowi wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego z województwa), organizacji spółdzielczej lub społecznej.

⁵⁶ W instytutach naukowo-badawczych mogły ponadto działać kolegia tych instytutów jako organy opiniotwórcze i doradcze dyrektora instytutu.

⁵⁷ Tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993.

⁵⁸ Zasady funkcjonowania tego rejestru regulowało (do czasu utworzenia Krajowego Rejestru Sądowego – zob. też art. 12 przywołanej ustawy) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie prowadzenia rejestru jednostek badawczo-rozwojowych, Dz. U. z 1986 r. Nr 2, poz. 11.

Rejestru Sądowego). Jednostki badawczo-rozwojowe zostały zdefiniowane jako państwowe jednostki organizacyjne wyodrębnione pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, tworzone w celu prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych (rozwojowych), których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Do jednostek tych zaliczano instytuty naukowo-badawcze, ośrodki badawczo-rozwojowe, centralne laboratoria i inne jednostki organizacyjne, których podstawowym zadaniem było prowadzenie wskazanej działalności. Jednostki badawczo-rozwojowe posiadały osobowość prawną i podlegały nadzorowi sprawowanemu przez ministra określonego w akcie o ich utworzeniu. Tworzenie, łączenie, podział, przekształcanie i likwidacja jednostek badawczo-rozwojowych odbywały się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁵⁹, natomiast organami tych jednostek byli dyrektor i rada naukowa. Ponadto jednostki badawczo-rozwojowe tworzyły Radę Główną Jednostek Badawczo-Rozwojowych.

Wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującej u.i.b. jednostki badawczo-rozwojowe stały się, co do zasady, instytutami badawczymi, o których była już mowa wcześniej, przy czym warto dodać, że z początkiem 2019 r. ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw reformy funkcjonowania instytutów badawczych⁶⁰, co zaowocowało wzmożeniem procesów łączenia, podziałów, reorganizacji, przekształcania i likwidacji instytutów badawczych, w efekcie czego zmalała liczba jednostek działających w tej formie organizacyjnoprawnej⁶¹. Przedstawiony rys historyczny regulacji prawnej dotyczącej instytutów

⁵⁹ Jednostka badawczo-rozwojowa mogła być również włączona do szkoły wyższej lub instytutu naukowego Polskiej Akademii Nauk albo przekształcona w spółdzielnię pracy bądź też mogła podlegać komercjalizacji i prywatyzacji albo upadłości (art. 9a-11b ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych).

⁶⁰ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw reformy funkcjonowania instytutów badawczych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 414.

⁶¹ Obecnie są to: Instytut Technologii Bezpieczeństwa „MORATEX” w Łodzi, Instytut Badań Edukacyjnych, Instytut Techniki Górniczej KOMAG w Gliwicach, Instytut Technologii Paliw i Energii w Zabrze; „Poltegor-Instytut” Instytut Górnictwa Odkrywkowego we Wrocławiu, 7. Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych w Warszawie, Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii w Warszawie, Wojskowy Instytut Techniki Pancernej i Samochodowej w Sulejówku, Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia w Zielonce, Wojskowy Instytut Techniki Inżynieryjnej im. profesora Józefa Kosackiego we Wrocławiu, Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii imienia generała Karola Kaczkowskiego w Warszawie, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie, Instytut „Centrum Zdrowia Matki Polki” w Łodzi, Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu w Warszawie, Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc w Warszawie, Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie, Instytut Matki i Dziecka w Warszawie, Instytut Medycyny Pracy im. prof. dra med. Jerzego Nofera w Łodzi, Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie, Instytut „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka” w Warszawie, Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, Narodowy Instytut Geria-

badawczych (naukowo-badawczych) pozwala zarazem na sformułowanie wniosku, że praktycznie od początku istnienia ich status oraz pozycja prawna nie ulegały istotnym przeobrażeniom. Zawsze były to bowiem podmioty lokowane na prawie publicznym (tworzone w drodze aktów prawa publicznego), nadzorowane przez naczelne (względnie centralne) organy administracji państwowej (rządowej)⁶², stanowiące formę decentralizacji tej administracji opartą na czynniku majątkowym (wyodrębnionym rzeczowo majątku publicznym)⁶³, mające charakter samoistny (wyposażone w osobowość cywilnoprawną typu zakładowego⁶⁴ i w zakresie, w jakim są tworzone w drodze aktów stanowienia prawa, a więc ustaw lub aktów wykonawczych o charakterze imiennym – dotyczących konkretnego instytutu, także odrębną osobowość publicznoprawną⁶⁵), których struktura wewnętrzna jest ukształtowana według modelu: dyrektor – rada (naukowa), a nade wszystko realizujące ustawowo określone zadania publiczne o charakterze prac badawczych i rozwojowych (ukierunkowanych na ich rezultat), czyli wykonujące administrację publiczną w formach zasadniczo niewładczych⁶⁶, choć nieobejmujących świadczenia usług niematerialnych na rzecz ludności (co nie wyklucza też działania organów instytutów – dyrektorów – w charakterze organów administrujących, którym ustawa powierza działania władcze, np. wydawanie decyzji administracyjnych⁶⁷).

trii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher w Warszawie, Narodowy Instytut Leków w Warszawie, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geodezji i Kartografii, Instytut Techniki Budowlanej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie, Instytut Badawczy Leśnictwa w Sękocinie Starym, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach, Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego w Warszawie, Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Otwocku-Świerku, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Instytut Kolejnictwa oraz Instytut Transportu Samochodowego. Na temat instytutów badawczych mających szczególnie status państwowych instytutów badawczych mowa będzie odrębnie niżej.

⁶² Z rzadka natomiast podległe tym organom, co dotyczyło wybranych instytutów w okresie międzywojennym.

⁶³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 142; P. Lisowski, *Układ zdecentralizowany (decentralizacja)*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 462-463.

⁶⁴ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 224.

⁶⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 143-145. Szerzej w tej kwestii zob. także M. Błachuc, *Osobowość publicznoprawna w świetle historii i doktryny prawa administracyjnego*, Warszawa 2021 i cyt. tam literaturę.

⁶⁶ Zob. przede wszystkim art. 2 ust. 2 u.i.b.

⁶⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., II GSK 3696/15, CBOSA, z którego wynika, że odmowa wydania świadectwa dopuszczenia wyrobów do użytkowania na podstawie art. 7 ust. 1-6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057 stanowi decyzję administracyjną Dyrektora Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpowodzi im. Józefa Tuliszwskiego – PIB w Józefowie.

Ten ostatni wyróżnik instytutów badawczych, obecny jednoznacznie we wszystkich regulacjach prawnych z okresu 1918-2010, istotnie osłabł jednak pod rządami aktualnie obowiązującej u.i.b., której art. 2 nie wiąże już realizacji zadań tych instytutów z potrzebami gospodarki narodowej (społeczeństwa), wsparciem fachowym (potrzeb) administracji państwowej (państwa) czy jakkolwiek inaczej ujmowanym interesem publicznym, tylko ogranicza te zadania do przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania wyników tych badań⁶⁸. Rodzi to w piśmiennictwie uzasadnione wątpliwości co do naukowego lub gospodarczego (komercyjnego) charakteru działalności funkcjonujących obecnie instytutów badawczych⁶⁹, które dodatkowo potęgować może treść obecnych przepisów konstytucyjnych, w tym ustanowionej w art. 73 Konstytucji RP wolności badań naukowych, gdyż jak wprost wskazują komentatorzy tych regulacji, „obecne przepisy konstytucyjne nie formułują [...] w sposób wyraźny pozytywnego obowiązku władz publicznych do dbałości o rozwój nauki czy opieki nad ludźmi zajmującymi się nauką (zob. art. 74 i art. 77 poprzednich przepisów konstytucyjnych). Pominięcie to nie jest przypadkowe i wyraża intencję twórców konstytucji z 1997 r., by nie wiązać się zobowiązaniami w tym zakresie”⁷⁰.

Niejednoznacznie przedstawia się ponadto kwestia sfer działania instytutów badawczych. Z jednej strony charakter ich działalności (fachowej) prowadzonej dla potrzeb administracji publicznej może wskazywać na konotacje z wewnętrzną sferą jej działania, a nawet pewne (luźne) podobieństwo do organów pomocniczych (opiniodawczych, doradczych)⁷¹. Z drugiej jednak strony instytuty badawcze w ramach swojej działalności (realizacji przypisanych im zadań) wchodzą w stosunki prawne z osobami trzecimi (podmiotami administrowanymi), a zatem funkcjonują również w sferze zewnętrznej działania administracji. Nie jest to zarazem sfera policji ani reglamentacji administracyjnej, zatem pozostaje administracja świadcząca, choć poza obszarem kształcenia i lecznictwa prowadzonego przez instytuty badawcze, ich główna działalność naukowo-badawcza zaspokaja potrzeby (materialne lub niematerialne) oby-

⁶⁸ Szczególnie na tym tle przedstawia się sytuacja instytutów o statusie państwowych instytutów badawczych, o których będzie mowa niżej.

⁶⁹ Zob. M. Ciałak, *op. cit.*, s. 71-76; A. Gryzik, *op. cit.*, s. 76 i n.; M. Wyszomirska, *op. cit.*, s. 33 i n.

⁷⁰ L. Garlicki, M. Derlatka, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Warszawa 2016, LEX, art. 73, nt 11. Warto dodać, że wspomniany w cytowanym fragmencie art. 74 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm. stanowił, że Rzeczpospolita Polska dba o wszechstronny rozwój nauki, opartej na dorobku przodującej myśli ludzkiej i postępowej myśli polskiej – nauki w służbie narodu. Por. jednak M. Ciałak, *op. cit.*, s. 64.

⁷¹ Zob. np. P. Lisowski, *Aparat pomocniczy organu administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 414.

wateli jedynie pośrednio, przede wszystkim dostarczając wiedzę i instrumenty do takich działań natury świadczącej realizującym je już w sposób bezpośredni wobec obywateli organom oraz zakładom administracyjnym (publicznym). Od organów administracyjnych instytuty badawcze różnią się zarazem tym, że nie mają własnych, prawem przypisanych kompetencji (władczych) ani nie działają w imieniu (na rachunek) państwa lub innego związku publicznoprawnego (samorządu), wobec czego nie są organami administracji publicznej, z kolei od zakładów administracyjnych (publicznych) odróżnia instytuty badawcze przede wszystkim brak użytkowników (destynatariuszy), a także rodzaj stosunków prawnych z osobami trzecimi (podmiotami administrowanymi), które generalnie nie przybierają charakteru administracyjnego, i wreszcie, zorientowanie działalności instytutów badawczych nie na samo świadczenie usług niematerialnych (ich dostępność oraz ciągłość), ale na konkretny rezultat tej działalności w postaci nadających się do wdrożenia (w sferze publicznej lub z korzyścią dla tej sfery) efektów badań naukowych lub prac rozwojowych instytutu badawczego (co oczywiście nie wyklucza tego, aby w strukturze takiego instytutu działały zakłady administracyjne zajmujące się kształceniem, szpitale lub biblioteki).

Wydaje się w rezultacie, że na gruncie ustrojowego prawa administracyjnego można mówić o w miarę wyodrębnionym i ukształtowanym historycznie modelu instytutu badawczego (naukowo-badawczego) jako zdecentralizowanej – w oparciu o czynnik majątkowy⁷² – formie organizacyjnej wykonywania administracji publicznej. Kilka ważkich kwestii dotyczących instytutów badawczych wymaga przy tym jeszcze dodatkowych (uzupełniających) wzmianek.

2.2. Państwowe instytuty badawcze

Wśród ogółu instytutów badawczych występuje węższa ich grupa mająca status PIB⁷³, dla których nazwa ta jest zresztą zastrzeżona na zasadzie wyłączności (art. 21 ust. 4 u.i.b.)⁷⁴. Instytut badawczy może otrzymać – w drodze

⁷² H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-145; P. Lisowski, *Układ zdecentralizowany...*, s. 462-463.

⁷³ Kategorię tę wprowadzono pierwotnie do ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (art. 12a–12b) na mocy ustawy z dnia 26 października 2000 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, Dz. U. Nr 103, poz. 1100, która weszła w życie 28 lutego 2001 r. Powstałe pod rządami tych przepisów państwowe instytuty badawcze stały się następnie państwowymi instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, a to zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki.

⁷⁴ Zob. I. Nestoruk, *Aktualna regulacja nazw rodzajowych w sektorze nauki jako przykład specyficznego reżimu nazw prawnie zastrzeżonych*, [w:] D. Kasprzycki, J. Ożegalska-Trybalska (red.),

rozporządzenia Rady Ministrów⁷⁵ – status PIB⁷⁶, jeżeli istnieje potrzeba zlece-
nia takiemu instytutowi do wykonywania w sposób ciągły zadań szczególnie
ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest
niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, dzia-
łania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju
edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia oby-
wateli⁷⁷. W przypadku PIB nie występują zatem wspomniane wcześniej wąt-
pliwości dotyczące naukowego lub gospodarczego (komercyjnego) charakte-
ru ich działalności, co tylko utwierdza w przekonaniu o prawnoustrojowym

*Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa de-
dykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi*, Warszawa 2015, s. 417-421. Por. też art. 6 ust. 3
dekrety z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego.

⁷⁵ Ta sama forma została przewidziana dla pozbawienia instytutu badawczego statusu
państwowego instytutu badawczego (art. 21 ust. 7 u.i.b.). Wyjątkiem jest tutaj Państwowy In-
stytut Medyczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – PIB, który uzyskał ten
status wprost z mocy art. 2 ust. 1 przywołanej ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. tworzącej ten
instytut.

⁷⁶ Obecnie w tej formie działają: Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodzi-
wej im. Józefa Tuliszowskiego – PIB, Państwowy Instytut Medyczny Ministerstwa Spraw We-
wnętrznych i Administracji – PIB, Ośrodek Przetwarzania Informacji – PIB, Główny Instytut
Górnictwa – PIB w Katowicach, Wojskowy Instytut Łączności im. prof. dr. hab. Janusza Grosz-
kowskiego – PIB w Zegrzu Południowym, Wojskowy Instytut Medyczny – PIB w Warszawie,
Narodowy Instytut Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – PIB w Warszawie, Narodowy
Instytut Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Zdro-
wia Publicznego PZH – PIB, Instytut Sportu – PIB z siedzibą w Warszawie, Centralny Instytut
Ochrony Pracy – PIB, Instytut Energetyki – PIB, Instytut Nafty i Gazu – PIB w Krakowie, Instytut
Ochrony Środowiska – PIB w Warszawie; Państwowy Instytut Geologiczny – PIB w Warsza-
wie, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – PIB, Instytut Łączności – PIB, Naukowa i Aka-
demicka Sieć Komputerowa – PIB, Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im.
prof. Wacława Dąbrowskiego – PIB w Warszawie, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki
Żywnościowej – PIB w Warszawie, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – PIB w Radziko-
wie, Instytut Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu, Instytut Ogrodnictwa – PIB w Skierniewicach,
Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – PIB w Olsztynie, Instytut Techno-
logiczno-Przyrodniczy – PIB w Falentach, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB
w Puławach, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – PIB w Poznaniu, Instytut Zo-
otechniki – PIB w Krakowie, Morski Instytut Rybacki – PIB w Gdyni oraz Państwowy Instytut
Weterynaryjny – PIB w Puławach.

⁷⁷ Zadania te, zgodnie z art. 22 pkt 2 u.i.b., powinny dotyczyć opracowywania i opi-
niowania standardów w zakresie rynku pracy, ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego,
ochrony zdrowia, ochrony środowiska, gospodarki żywnościowej, gospodarki przestrzennej,
gospodarki bogactwami i zasobami naturalnymi, rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
bezpieczeństwa technicznego, energetycznego i bezpieczeństwa transportu oraz standardów
produktów, procesów i usług, a także warunków przestrzegania tych standardów, monitorin-
gu zjawisk i wydarzeń mogących stwarzać zagrożenie publiczne, w tym epidemii oraz kata-
strof naturalnych lub technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej, i zapobiegania
ich skutkom.

charakterze tych instytutów jako podmiotów administrujących (wykonujących administrację publiczną).

2.3. Instytuty badawcze działające na podstawie własnych (imiennych) ustaw

Część instytutów badawczych działa w oparciu o własne (imiennie) ustawy (dekrety), które ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych jedynie w tych wypadkach uzupełnia. Chodzi tutaj mianowicie o następujące ustawy (dekrety) i utworzone nimi instytuty badawcze: dekret z dnia 6 czerwca 1945 r. o Państwowym Instytucie Weterynaryjnym w Puławach, dekret z dnia 28 października 1947 r. o utworzeniu Morskiego Instytutu Rybackiego, ustawę z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, ustawę z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego oraz ustawę z dnia 15 grudnia 2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁸. Ogólny rys prawny wymienionych tutaj instytutów badawczych odpowiada oczywiście dotychczasowym ustaleniom, jednak instytuty te wykazują również pewne odrębności, dotyczące np. ich struktury wewnętrznej lub trybu łączenia, podziału, reorganizacji, przekształcenia lub likwidacji tych instytutów, co stało najpewniej za ich powołaniem w drodze osobnych ustaw. Z oczywistych zarazem względów elastyczność regulacji prawnej dotyczącej omawianej grupy instytutów jest ograniczona, skoro wymaga zmian ustawodawczych, co przy okazji pozwala dostrzec, że trend tworzenia instytutów badawczych odrębnymi ustawami, gdyby miał utrzymać się, stanowi powrót do rozwiązań zarzuconych w tym obszarze już w 1951 r. (a definitywnie w 1961 r.) i idzie całkowicie w poprzek idei działów administracji rządowej, których elastyczność kompilowania w drodze rozporządzeń atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów⁷⁹ była remedium na sztywną strukturę resortową opartą na ustawach dotyczących tworzenia urzędów poszczególnych ministrów, do czego kierunkowym nawiązaniem – uwsteczniającym niestety organizację administracji rządowej – jest powoływanie instytutów badawczych na drodze ustawowej⁸⁰.

⁷⁸ Odpowiednio: Dz. U. Nr 25, poz. 154; Dz. U. Nr 66, poz. 406; Dz. U. Nr 17, poz. 139; t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 475; Dz. U. z 2022 r. poz. 2731.

⁷⁹ Zob. art. 33 u.RM oraz u.d.a.rz.

⁸⁰ Dla przykładu rozdzielenie działów administracji rządowej: administracja publiczna oraz sprawy wewnętrzne i likwidacja (przekształcenie) w ślad za tym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji spowoduje, że choć przestanie istnieć takie ministerstwo, nadal funkcjonował będzie Państwowy Instytut Medyczny takiego – nieistniejącego – ministerstwa.

2.4. Instytuty badawcze będące podmiotami leczniczymi

Po trzecie, niektóre spośród instytutów badawczych legitymują się jednocześnie statusem podmiotów leczniczych (art. 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.d.l.⁸¹). Instytuty te, prowadzące badania naukowe lub prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu, uczestniczą w systemie ochrony zdrowia (art. 3 u.i.b.), zaś ich głównym wyróżnikiem jest brak możliwości ogłoszenia upadłości tych instytutów (art. 14 ust. 1 u.i.b.), co o tyle ma znaczenie, że jak zwrócono uwagę w nowszych publikacjach, „sytuacja finansowa poszczególnych instytutów badawczych jest mocno zróżnicowana, ale generalnie w większości przypadków jest ona zła lub wręcz fatalna. Nie sprzyja to realizacji podstawowego celu, dla którego są one tworzone, tj. prowadzeniu badań i prac rozwojowych oraz ich wdrażaniu. W dłuższym czasie zagraża to wręcz ich istnieniu w obecnej formie organizacyjnej”⁸². Ponadto warto jeszcze dodać, że w podmiotach leczniczych działających w formie instytutów badawczych zadania rady społecznej wykonuje rada naukowa (art. 48 ust. 4 u.d.l.). Generalnie natomiast działalność omawianych instytutów badawczych steruje niewątpliwie w kierunku zakładów administracyjnych (publicznych), choć niezmiennie należy oddzielać od siebie same instytuty (w tym przypadku jako podmioty lecznicze) od prowadzonych przezeń szpitali (jako zakładów leczniczych⁸³ odpowiadających specyfice zakładu administracyjnego).

2.5. Instytuty badawcze pełniące służby państwowe

Pewną specyfiką odznaczają się także Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – PIB oraz Państwowy Instytut Geologiczny – PIB, które pełnią państwową służbę, odpowiednio, hydrologiczno-meteorologiczną i do spraw bezpieczeństwa

⁸¹ Obecnie są to: Instytut „Centrum Zdrowia Matki Polki” w Łodzi, Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu w Warszawie, Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc w Warszawie, Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie; Instytut Matki i Dziecka w Warszawie, Instytut Medycyny Pracy im. prof. dra med. Jerzego Nofera w Łodzi, Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie, Instytut „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka” w Warszawie, Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher w Warszawie, Narodowy Instytut Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Leków w Warszawie, Narodowy Instytut Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – PIB; Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii imienia generała Karola Kaczkowskiego w Warszawie, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie, Wojskowy Instytut Medyczny – PIB w Warszawie oraz Państwowy Instytut Medyczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – PIB.

⁸² M. Jaworzyńska, J. Śmiechowicz, *Finansowe aspekty funkcjonowania instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia*, „Optimum. Economic Studies” 2022, nr 2, s. 110.

⁸³ Zob. art. 2 pkt 9 u.d.l.

budowli piętrzących (art. 366 i n. pr. wod.⁸⁴) oraz hydrogeologiczną i geologiczną (art. 366 i n. pr. wod., a także art. 162-163 pr. g.g.⁸⁵). W tym przypadku nie może być już zatem żadnych wątpliwości, że mamy do czynienia z wykonywaniem administracji publicznej i to nie na zasadzie zlecenia jej zadań (funkcji), tylko przez podmioty publiczne, co w odniesieniu do obu przywołanych (państwowych) instytutów badawczych potwierdza ich status podmiotów administrujących.

2.6. Instytuty, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych

Istnieją ponadto instytuty odpowiadające w swym konturze prawnoorganizacyjnym instytutom badawczym, a więc będące państwowymi osobami prawnymi⁸⁶ (o układzie organów: dyrektor – rada instytutu) realizującymi zadania publiczne i nadzorowanymi przez (nadające im statuty) naczelne organy administracji rządowej, do których to instytutów przepisy u.i.b. stosuje się jednak wyłącznie odpowiednio i tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawach z dnia 20 grudnia 1996 r. o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych⁸⁷ oraz z dnia 17 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego⁸⁸.

⁸⁴ Zgodnie z tymi przepisami państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna wykonuje zadania państwa w zakresie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa, środowiska, dziedzictwa kulturowego, gospodarki i rozpoznawania zagrożeń niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze lub hydrosferze, a także na potrzeby rozpoznania i kształtowania oraz ochrony zasobów wodnych kraju, natomiast państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących wykonuje zadania państwa w zakresie nadzoru nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa budowli piętrzących.

⁸⁵ Zgodnie z tymi przepisami państwowa służba hydrogeologiczna wykonuje zadania państwa na potrzeby rozpoznawania, bilansowania i ochrony wód podziemnych w celu racjonalnego wykorzystania tych wód przez społeczeństwo oraz gospodarkę, natomiast państwowa służba geologiczna wykonuje następujące zadania państwa w zakresie geologii.

⁸⁶ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 1 i 30, ust. 3 pkt 1 oraz art. 38 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁸⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 720. Zob. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 936 oraz art. 8 powołanej ustawy, zgodnie z którym dla realizacji zadań tego instytutu przekazuje się majątek jednostki działającej dawniej na podstawie ustawy z 3 czerwca 1947 r. o utworzeniu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 227.

⁸⁸ Dz. U. poz. 2292. Zob. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Zachodniemu im. Zygmunta Wojciechowskiego, Dz. U. poz. 650. Instytut ten powstał jako następca prawny zlikwidowanego instytutu badawczego działającego pod nazwą Instytut Zachodni – Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego (powołanego zarządzeniem nr 18 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej pod nazwą Instytut Zachodni – Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego i działającego na podstawie statutu zatwierdzonego zarządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2014 r., Dz. Urz. MNiSW poz. 21).

Nie są to zatem instytuty badawcze w rozumienia ustawowym, a w związku z tym należą do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 u.f.p.), co jednak obok pewnej specyfiki przedmiotu badań i analiz prowadzonych przez oba te instytuty jest w zasadzie wyłącznym ich wyróżnikiem. Z powodzeniem mogłyby więc one stanowić subkategorię pełnoprawnych instytutów badawczych – na wzór państwowych instytutów badawczych (art. 21-22 u.i.b.) lub jednostek (instytutów) podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 66 u.i.b.) bądź instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia i będących zarazem podmiotami leczniczymi (art. 3 u.i.b.).

2.7. Sieć Badawcza Łukasiewicz (Centrum Łukasiewicz oraz instytuty Sieci)

Kolejną wyodrębnioną ustawowo kategorią instytutów w prawie administracyjnym jest SBŁ, którą tworzą Centrum Łukasiewicz oraz instytuty Sieci⁸⁹, o których jest mowa w u.SBŁ. Zadaniem tych podmiotów, mających status państwowych osób prawnych, jest – odpowiednio – koordynowanie oraz prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, a w uzasadnionych przypadkach także badań podstawowych, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, szczególnie ważnych dla realizacji polityki gospodarczej i innowacyjnej państwa określonej w strategiach rozwoju polityki naukowej państwa, a ponadto transfer wiedzy oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do gospodarki, wspieranie polityki gospodarczej państwa oraz prowadzenie działalności mającej na celu kształtowanie świadomości społecznej na temat zaawansowanych technologii. Są to zatem ustawowo określone zadania o charakterze publicznym, co pozwala twierdzić, że mamy tutaj do czynienia z wykonywaniem administracji publicznej.

⁸⁹ Obecnie są to: SBŁ – Instytut Chemii Przemysłowej, SBŁ – Instytut Elektrotechniki, SBŁ – Instytut Lotnictwa, SBŁ – Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle ORGMASZ, SBŁ – Instytut Przemysłu Organicznego, SBŁ – Instytut Technologii Eksploatacji, SBŁ – Instytut Mikroelektroniki i Fotoniki, SBŁ – Instytut Tele- i Radiotechniczny, SBŁ – Warszawski Instytut Technologiczny, SBŁ – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP, SBŁ – Przemysłowy Instytut Motoryzacji, SBŁ – Poznański Instytut Technologiczny, SBŁ – Łódzki Instytut Technologiczny, SBŁ – Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników, SBŁ – Instytut Nowych Syntezy Chemicznych, SBŁ – Polski Ośrodek Rozwoju Technologii, SBŁ – Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej „Błachownia”, SBŁ – Górnośląski Instytut Technologiczny, SBŁ – Instytut Metali Nieżelaznych, SBŁ – Instytut Technik Innowacyjnych EMAG, SBŁ – Krakowski Instytut Technologiczny, SBŁ – Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych, SBŁ – Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Poligraficznego. Zob. też art. 98 ust. 2 u.SBŁ, gdzie wymienionych zostało 37 instytutów badawczych, które z dniem wejścia w życie tej ustawy (1 kwietnia 2019 r.) stały się instytutami SBŁ, co wskazuje na postępujący proces konsolidacji (reorganizacji) tych instytutów.

Centrum Łukasiewicz jest ustawową państwową osobą prawną⁹⁰, nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 35 u.SBŁ), który nadaje, w drodze rozporządzenia, statut Centrum Łukasiewicz (art. 7 u.SBŁ). Organami Centrum Łukasiewicz są natomiast Prezes oraz Rada Centrum Łukasiewicz (art. 10 u.SBŁ). Z kolei instytuty Sieci, także będące państwowymi osobami prawnymi⁹¹ występującymi w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 3 u.SBŁ)⁹² oraz nienależące do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 u.f.p.), są tworzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (art. 3 ust. 3 i art. 39 u.SBŁ), zaś nadzór nad nimi sprawuje Prezes Centrum Łukasiewicz (art. 36 u.SBŁ), na którego wniosek Rada Centrum Łukasiewicz dokonuje połączenia, podziału lub likwidacji instytutów Sieci (art. 40-45 u.SBŁ)⁹³. Ich organami są natomiast dyrektor oraz rada instytutu Sieci (art. 20 u.SBŁ), która uchwała statut instytutu Sieci (art. 26 pkt 2 u.SBŁ). Powyższe odrębności, ujawniające się ponadto na płaszczyźnie prawnofinansowej, nie zmieniają jednak tego, że zasadniczy rys organizacyjny Centrum Łukasiewicz oraz instytutów Sieci odpowiada na gruncie administracyjnego prawa ustrojowego ustaleniom poczynionym już poprzednio w odniesieniu do instytutów badawczych stanowiących zdecentralizowaną – w oparciu o czynnik mątkowy – formę organizacyjną wykonywania administracji publicznej⁹⁴.

2.8. Instytuty naukowe PAN

Z koniecznymi odrębnościami i odstępstwami wynikającymi ze specyfiki PAN dotychczasowe uwagi można również generalnie odnieść do instytutów naukowych PAN⁹⁵ będących podstawowymi jednostkami naukowymi

⁹⁰ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁹¹ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁹² Zob. także art. 40 § 1 i art. 44¹ k.c. oraz art. 38 u.z.z.m.p. co do ograniczeń w dokonywaniu czynności prawnych, jak również art. 57 i art. 63 u.SBŁ z których wynika, że Centrum Łukasiewicz oraz instytuty Sieci prowadzą samodzielną gospodarkę finansową (w tym pokrywają koszty działalności z uzyskiwanych przychodów).

⁹³ W stosunku do instytutu Sieci może być również ogłoszona upadłość (art. 46 u.SBŁ).

⁹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-145; P. Lisowski, *Układ zdecentralizowany...*, s. 462-463.

⁹⁵ Obecnie są to: Centrum Astronomiczne PAN, Centrum Badań Kosmicznych PAN, Centrum Badań Molekularnych i Makromolekularnych PAN, Centrum Fizyki Teoretycznej PAN, Centrum Materiałów Polimerowych i Węglowych PAN, Europejskie Regionalne Centrum Ekohydrologii, Instytut Agrofizyki PAN, Instytut Archeologii i Etnologii, Instytut Badań Literackich PAN, Instytut Badań Systemowych PAN, Instytut Biochemii i Biofizyki PAN, Instytut Biocybernetyki i Inżynierii Biomedycznej PAN, Instytut Biologii Doświadczalnej PAN, Instytut Biologii Medycznej PAN, Instytut Biologii Ssaków PAN, Instytut Botaniki PAN, Instytut Budownictwa Wodnego PAN, Instytut Chemii Bioorganicznej PAN, Instytut Chemii Fizycznej PAN, Instytut Chemii

PAN (art. 42 u.PAN). Do zadań tych instytutów, wyposażonych w osobowość prawną⁹⁶ i działających we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 46 i art. 48 u.PAN)⁹⁷, a także włączonych do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 12 u.f.p.), należy prowadzenie działalności naukowej, w szczególności istotnej dla rozwoju kraju, upowszechnianie oraz wdrażanie wyników tej działalności. Instytut naukowy PAN może ponadto tworzyć pracownie gościnne, prowadzić kształcenie w szkole doktorskiej, na studiach podyplomowych lub w innej formie, a także współpracować z innymi instytutami PAN w ramach centów PAN (art. 50 i art. 57 u.PAN). Organami instytutów naukowych PAN są dyrektor oraz rada naukowa (art. 52 u.PAN), która uchwała statut instytutu PAN (podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa PAN; art. 51 u.PAN). Utworzenie instytutu naukowego PAN następuje w drodze uchwały Prezydium PAN podjętej na wniosek Prezesa PAN złożony po zasięgnięciu opinii wydziału PAN właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu oraz za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 43-44)⁹⁸.

Organicznej PAN, Instytut Dendrologii PAN, Instytut Farmakologii PAN, Instytut Immunologii i Terapii Doświadczalnej PAN, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Instytut Fizjologii i Żywienia Zwierząt PAN, Instytut Fizjologii Roślin PAN, Instytut Fizyki PAN, Instytut Fizyki Jądrowej PAN, Instytut Fizyki Molekularnej PAN, Instytut Genetyki i Biotechnologii Zwierząt PAN, Instytut Genetyki Człowieka PAN, Instytut Genetyki Roślin PAN, Instytut Geofizyki PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Instytut Geofizyki PAN, Instytut Historii PAN, Instytut Historii Nauki PAN, Instytut Informatyki Teoretycznej i Stosowanej PAN, Instytut Inżynierii Chemicznej PAN, Instytut Języka Polskiego PAN, Instytut Katalizy i Fizykochemii Powierzchni PAN, Instytut Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych PAN, Instytut Maszyn Przepływowych PAN, Instytut Matematyczny PAN, Instytut Mechaniki Górotworu PAN, Instytut Medycyny Doświadczalnej i Klinicznej PAN, Instytut Metalurgii i Inżynierii Materiałowej PAN, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Instytut Nauk Geologicznych PAN, Instytut Nauk Prawnych PAN, Instytut Niskich Temperatur i Badań Strukturalnych PAN, Instytut Oceanologii PAN, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Instytut Paleobiologii PAN, Instytut Parazytologii PAN, Instytut Podstaw Informatyki PAN, Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska PAN, Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN, Instytut Psychologii PAN, Instytut Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Systematyki i Ewolucji Zwierząt PAN, Instytut Sztuki PAN, Instytut Sławistyki PAN, Instytut Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN, Instytut Wysokich Ciśnień PAN, Międzynarodowy Instytut Mechanizmów i Maszyn Molekularnych PAN, Muzeum i Instytut Zoologii PAN.

⁹⁶ Instytuty naukowe PAN nabywają osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru tych instytutów, którego funkcjonowanie reguluje rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie rejestru instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk, Dz. U. Nr 236, poz. 1558. Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 9 u.z.z.m.p. oraz art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁹⁷ Zob. także art. 40 § 1 i art. 44¹ k.c. oraz art. 38 u.z.z.m.p. co do ograniczeń w dokonywaniu czynności prawnych.

⁹⁸ Jeśli chodzi natomiast o utworzenie za granicą instytutu naukowego PAN lub jego filii, następuje to na wniosek Prezydium Akademii, w drodze porozumienia zawartego mię-

Łączenie, podział, reorganizacja lub likwidacja instytutów naukowych PAN następuje z kolei na podstawie uchwały Prezydium PAN podjętej na wniosek Prezesa PAN lub dyrektora instytutu złożony po zasięgnięciu opinii wydziału PAN właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu, uzgodniony z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 61 u.PAN)⁹⁹. Nadzór nad instytutami naukowymi PAN sprawuje natomiast, w zakresie zgodności działania ich organów z przepisami u.PAN, statutem PAN lub statutami tych instytutów (z wyłączeniem gospodarki finansowej) Prezes Rady Ministrów (art. 5 u.PAN), natomiast w pozostałych zakresach związanych z działalnością instytutów naukowych PAN Zgromadzenie Ogólne PAN (art. 15 u.PAN), Prezydium PAN (art. 19 u.PAN) oraz Prezes PAN (art. 22 u.PAN).

Szczególną kategorię instytutów naukowych PAN stanowią ponadto instytuty międzynarodowe PAN tworzone na podstawie porozumień z zagranicznymi instytucjami lub organizacjami naukowymi (art. 58 u.PAN)¹⁰⁰. PAN może również tworzyć wspólne instytuty z uczelniami publicznymi lub z innymi podmiotami, przy czym formę prawną takiego wspólnego instytutu określa porozumienie dotyczące jego powołania (art. 59 u.PAN).

2.9. Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej

Osobnej uwagi wymaga w tym miejscu Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej działający na podstawie porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury w sprawie utworzenia i funkcjonowania Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie, sporządzonego w Paryżu dnia 26 maja 1995 r., ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie¹⁰¹, zaś w zakresie w niej nieuregulowanym – u.PAN. Instytut ten jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (czyli ustawową państwową osobą prawną)¹⁰², działającą we własnym imieniu i na własny rachunek

dzy ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki a właściwym organem administracji państwa, na terytorium którego ma zostać utworzony instytut lub filia instytutu (art. 60 u.PAN).

⁹⁹ Instytut naukowy PAN może być również postawiony w stan upadłości (art. 67 u.PAN).

¹⁰⁰ Utworzenie międzynarodowego instytutu PAN, którego zadania dotyczą bezpieczeństwa kraju, wymaga zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

¹⁰¹ Odpowiednio: Dz. U. z 1996 r. Nr 109, poz. 521; Dz. U. z 2020 r. poz. 982.

¹⁰² Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 12 u.z.z.m.p. oraz art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

nek¹⁰³ oraz włączoną do sektora finansów publicznych (jak wypada przyjąć w zgodzie z art. 9 pkt 12 i 14 u.f.p.), do której zadań należy przyczynianie się, poprzez badania i szkolenie, do postępu wiedzy w biologii molekularnej i komórkowej, jak również w dziedzinach pokrewnych, ze szczególnym uwzględnieniem problemów medycznych, weterynaryjnych i środowiska naturalnego, wspieranie i utrzymywanie międzynarodowej współpracy naukowej, wymiany i kontaktów, stymulowanie wdrażania rezultatów badań do zastosowań praktycznych, popularyzowanie osiągnięć naukowych. Organami Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie są Dyrektor oraz Międzynarodowy Komitet Doradczy, natomiast nadzór nad tym instytutem sprawuje, w tym nadaje mu statut, Prezes PAN, który zarządzi również likwidację tego instytutu w przypadku utraty mocy obowiązującej ww. porozumienia międzynarodowego sporządzonego w Paryżu dnia 26 maja 1995 r. Ogólny zatem rys prawno-organizacyjny Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie, mimo pewnych odrębności, także odpowiada nakreślonemu wcześniej modelowi statusu oraz pozycji prawnej instytutów badawczych.

3. Instytuty jako agencje wykonawcze

W prawie administracyjnym ustrojowym dostrzec ponadto można instytuty działające w innych formach organizacyjnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹⁰⁴ instytut ten jest agencją wykonawczą w rozumieniu art. 9 pkt 5 i art. 18-22 u.f.p., a więc jednostką sektora finansów publicznych będącą państwową osobą prawną¹⁰⁵ utworzoną w celu realizacji zadań państwa (*scil.* wykonywania administracji publicznej). Kwestia osobowości prawnej tego instytutu jest przy tym wątpliwa, gdyż jak trafnie podnosi się w piśmiennictwie, „agencja wykonawcza nabywa osobowość prawną z mocy ustawy tworzącej agencję. Ustawa ta powinna także określić, czy i w jakim rejestrze fakt ten powinien być odnotowany”¹⁰⁶. Tymczasem w przywołanej usta-

¹⁰³ Zob. art. 10-11 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie oraz art. 40 § 1 i art. 44¹ k.c., a także art. 38 u.z.z.m.p. co do ograniczeń w dokonywaniu czynności prawnych.

¹⁰⁴ T.j. Dz. U. 2023 r. poz. 1618.

¹⁰⁵ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p.

¹⁰⁶ C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX, art. 18, nt 4. Zob. też K. Kopyściańska, *Art. 18. [Definicja agencji wykonawczej]* 192, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 193.

wie z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego nie ma przepisu, który przyznawałby temu instytutowi osobowość prawną lub stwierdzał, że jest to państwowa osoba prawna (względnie państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną). Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (realizacji i zarządzania programami z tego zakresu)¹⁰⁷, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu w zakresie określonym w u.d.p.p.w., podlegającą nadzorowi Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego¹⁰⁸, który w drodze rozporządzenia nadaje temu instytutowi statut¹⁰⁹. Organami Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa są natomiast Dyrektor (z racji wydawania decyzji administracyjnych¹¹⁰ sam będący organem administrującym) oraz Rada tego instytutu (o kompetencjach opiniodawczych). Jak zatem widać, w swych zrębach ustrojowych omawiany instytut wzorowany jest na instytutach badawczych, jednak przedmiot i zakres (cele i funkcje) jego działalności są całkowicie odmienne. Niemniej można twierdzić, że również ten instytut stanowi zdecentralizowaną – w oparciu o czynnik majątkowy – formę organizacyjną wykonywania administracji publicznej, choć rzecz nie jest do końca jednoznaczna, gdyż ograniczona samodzielność finansowa tego instytutu może również skłaniać ku tezie, że w istocie mamy w tym przypadku do czynienia jedynie z formą dekoncentracji administracyjnej¹¹¹.

¹⁰⁷ Do zadań Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa należy przede wszystkim realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru, a także wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przez wspieranie pozyskiwania przez nie środków pozabudżetowych na działalność, której celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy i społeczników.

¹⁰⁸ Na marginesie warto zwrócić uwagę, że za sprawą Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, który wchodzi w skład Rady Ministrów (art. 34a ust. 2 u.d.p.p.w.), na powrót przestała być pusta (od czasu likwidacji Komitetu Badań Naukowych oraz Komitetu Integracji Europejskiej) kategoria prawna przewodniczących komitetów, o których mowa w art. 147 ust. 4 i art. 149 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz. U. poz. 989.

¹¹⁰ Zob. art. 27 ust. 2a u.d.p.p.w.

¹¹¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 144-145.

4. Instytuty jako jednostki budżetowe

4.1. Instytuty o statusie państwowych jednostek budżetowych

Następną grupę instytutów stanowią te działające w formie państwowych jednostek budżetowych, o których mowa w art. 12-13 u.f.p., utworzone przez Prezesa Rady Ministrów (dla realizacji zadań na rzecz administracji rządowej) lub ministrów. Chodzi tutaj zatem o jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 3 u.f.p.) nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, zaś pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, a zarazem są tworzone i likwidowane przez organy administracji państwowej (rządowej) nadające tym jednostkom statut. W tej formie prawnoorganizacyjnej funkcjonują następujące instytuty:

a) Instytut De Republica, który został powołany wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.f.p. zarządzeniem Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu De Republica¹¹². Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów, prowadząca działalność wydawniczą, naukową oraz popularyzatorską. Instytutem tym kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa pełniąca funkcje kontrolne, opiniodawcze i doradcze;

b) Instytut Strat Wojennych im. Jana Karskiego, który został powołany wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.f.p. zarządzeniem Nr 321 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego¹¹³. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów, prowadząca działalność badawczą, edukacyjną, wydawniczą oraz popularyzatorską w zakresie wiedzy o konsekwencjach II wojny światowej. Instytutem tym kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa pełniąca funkcje kontrolne, opiniodawcze i doradcze;

c) Instytut Pokolenia, który został powołany wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.f.p. zarządzeniem Nr 325 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Pokolenia¹¹⁴. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka

¹¹² T.j. M.P. z 2023 r. poz. 406.

¹¹³ T.j. M.P. z 2023 r. poz. 412.

¹¹⁴ T.j. M.P. z 2023 r. poz. 911.

budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów, prowadząca działalność opiniującą, badawczą, wydawniczą, popularyzatorską oraz upowszechniającą dobre praktyki w zakresie wzmacniania trwałości więzi międzypokoleniowych, międzyludzkich oraz tożsamości budowanej w polskich rodzinach przez kolejne pokolenia, a także gromadzenia, opracowywania oraz udostępniania organom władzy publicznej informacji o istotnych zjawiskach i procesach demograficznych, społecznych oraz kulturowych w Polsce. Instytutem tym kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa pełniąca funkcje opiniodawcze i doradcze;

d) Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. zarządzeniem nr 36 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”¹¹⁵. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka budżetowa podległa ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji), realizująca zadania na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania, a także zadania związane z prowadzeniem badań i analiz w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instytutem tym kieruje powoływany przez ww. ministra dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada programowa jako podmiot opiniodawczy i doradczy jego dyrektora;

e) Instytut Finansów, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Instytut Finansów”¹¹⁶. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka budżetowa podległa ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, której przedmiot działalności stanowi prowadzenie strategicznych oraz interdyscyplinarnych badań i analiz w zakresie finansów publicznych, budżetu i instytucji finansowych oraz upowszechnianie wiedzy i edukacja w tym zakresie. Instytutem tym kieruje powoływany przez ww. ministra dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa jako podmiot opiniodawczo-doradczy jego dyrektora;

f) Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, który został powołany zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie utworzenia

¹¹⁵ Dz. Urz. MAiC poz. 56.

¹¹⁶ Dz. Urz. MFFiPR poz. 67.

Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹¹⁷. Zgodnie ze statutem nadanym temu instytutowi na podstawie art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości¹¹⁸ jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukowo-badawczą w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych nad tworzeniem, stosowaniem, aksjologią prawa, zjawiskami przestępczości, patologii społecznej, pokrzywdzenia przestępstwem, problematyką komunikacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz przystosowywaniem wyników tych badań do potrzeb praktyki, ich wdrażaniem, a także upowszechnianiem i edukacją prawną w tych dziedzinach. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej;

g) Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie, który został powołany zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie¹¹⁹. Zgodnie ze statutem nadanym temu instytutowi na podstawie art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie¹²⁰ jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukową i badawczo-rozwojową na potrzeby wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w dziedzinie nauk sądowych, realizowaną poprzez prowadzenie badań naukowych oraz opracowywanie ekspertyz i wydawanie opinii na zlecenie sądów, prokuratur oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia na podstawie ustaw postępowań, w toku których dopuszczany jest dowód z opinii biegłego. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej;

h) Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. oraz art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 11 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu

¹¹⁷ Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 11. W miejsce zlikwidowanej jednostki badawczo-rozwojowej pod tą samą nazwą, jako kontynuator działalności tej jednostki badawczo-rozwojowej.

¹¹⁸ Dz. Urz. MS poz. 167.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Odpowiednio: Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 12; Dz. Urz. MS z 2017 r. poz. 3.

Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi¹²¹. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukową i badawczo-rozwojową na potrzeby wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w dziedzinie nauk sądowych, realizowaną poprzez prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz opracowywanie ekspertyz i wydawanie opinii na zlecenie sądów, prokuratur oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia na podstawie ustaw postępowań, w toku których dopuszczany jest dowód z opinii biegłego. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej;

i) Instytut Ekspertyz Medycznych w Łodzi, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. oraz art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 13 października 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Medycznych w Łodzi¹²². Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukową i badawczo-rozwojową w zakresie współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości i ścigania, realizowanej poprzez prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz opracowywanie ekspertyz i wydawanie opinii z zakresu nauk medycznych, która to współpraca na celu usprawnienie procesu opiniowania sądowo-lekarskiego i przeciwdziałanie przewlekłości postępowań w sprawach karnych i cywilnych wynikającej z niedostatecznej liczby podmiotów opiniujących i lekarzy biegłych z dziedziny medycyny oraz wydawaniu opinii nieprzydatnych dla prowadzonych postępowań. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej.

Wszystkie wymienione ostatnio instytuty, zważywszy ich nazewnictwo, strukturę wewnętrzną oraz przedmiot działalności (zakres zadań), są w aspekcie prawnoustrojowym swoistymi atrapami czy też imitacjami właściwych instytutów badawczych, o których mowa w u.i.b.¹²³ Trudno wyjaśnić to zjawisko,

¹²¹ Dz. Urz. MS poz. 206.

¹²² Dz. Urz. MS z 2021 r. poz. 239.

¹²³ Szczególnie dobrze jest to widoczne w art. 66 u.i.b., który przewiduje, że wybrane przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio do państwowych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzących działalność naukową. Statuty tym jednostkom nadaje Minister Sprawiedliwości, który również powołuje i odwołuje dyrektorów tych jednostek oraz ich zastępców.

szczególnie w sposób racjonalny i systemowy, toteż można ograniczyć się do spostrzeżenia, że instytuty działające w formie państwowych jednostek budżetowych wyzute są z jakiegokolwiek samodzielności prawnej i finansowej. W przeciwieństwie do „oryginalnych” instytutów badawczych są to prostu podmioty scentralizowanej administracji rządowej, podporządkowane (podległe) Prezesowi Rady Ministrów lub poszczególnym ministrom, należące do sektora finansów publicznych (a przy tym uzależnione wprost i bezpośrednio wyłącznie od środków budżetowych) oraz działające w obrębie osobowości prawnej Skarbu Państwa (czyli w imieniu i na rachunek państwa). Praktyka tworzenia instytutów o takiej charakterystyce prawnoorganizacyjnej, tym bardziej w obliczu obowiązywania u.i.b., jest zatem wysoce wątpliwa, co warto podkreślić, mając na uwadze przyrost liczby instytutów działających w formie państwowych jednostek budżetowych, jaki dokonał się w ostatnich kilku latach.

4.2. Instytuty polskie o statusie placówek zagranicznych

Specyficzną kategorię państwowych jednostek budżetowych¹²⁴ o statusie placówek zagranicznych w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej¹²⁵ stanowią ponadto działające w strukturze resortu spraw zagranicznych¹²⁶ i podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych instytuty polskie¹²⁷, których działalność w zakresie administracji publicznej, związana ze sprawowaniem funkcji zewnętrznych państwa w sferze spraw zagranicznych, obejmuje wykonywanie zadań dyplomacji publicznej i kulturalnej w państwach przyjmujących¹²⁸. Podstawę prawną dla funkcjonowania części

¹²⁴ Zob. też przepisy u.f.p. dotyczące tych jednostek mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 163 u.f.p.

¹²⁵ Analogiczną regulację zawierał poprzednio obowiązujący art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1854.

¹²⁶ Zob. zarządzenie Nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, t.j. Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 72.

¹²⁷ Obecnie są to: Instytut Kultury Polskiej w Londynie, Instytut Kultury Polskiej w Nowym Jorku, Instytut Polski w Belgradzie, Instytut Polski w Berlinie, Instytut Polski w Bratysławie, Instytut Polski w Brukseli, Instytut Polski w Budapeszcie, Instytut Polski w Bukareszcie, Instytut Polski w Düsseldorfie, Instytut Polski w Kijowie, Instytut Polski w Madrycie, Instytut Polski w Mińsku, Instytut Polski w Moskwie, Instytut Polski w Nowym Delhi, Instytut Polski w Paryżu, Instytut Polski w Pekinie, Instytut Polski w Pradze, Instytut Polski w Rzymie, Instytut Polski w Sankt Petersburgu, Instytut Polski w Sofii, Instytut Polski w Sztokholmie, Instytut Polski w Tbilisi, Instytut Polski w Tel Awiwie, Instytut Polski w Tokio, Instytut Polski w Wiedniu oraz Instytut Polski w Wilnie.

¹²⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Umińska-Woroniecka, *Status prawny instytutów polskich*, AUWr No 3368, PPIA 2011, t. LXXXVII, s. 91-107.

tych instytutów (np. w Hiszpanii, Rumunii, na Litwie oraz na Węgrzech) stanowią ponadto dwustronne (bilateralne) umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczpospolitą Polską z innymi państwami¹²⁹. Organizację wewnętrzną oraz zadania instytutów polskich, kierowanych przez dyrektorów, określają wewnętrzne regulaminy organizacyjne tych instytutów.

5. Instytuty jako instytucje gospodarki budżetowej

Wśród form organizacyjnych przewidzianych przepisami u.f.p. należy dodatkowo zwrócić uwagę na Krajowy Instytut Mediów działający (od dnia 31 grudnia 2020 r.) jako instytucja gospodarki budżetowej, o której mowa w art. 23-28 u.f.p., czyli jednostka sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 6 u.f.p.) utworzona w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów, przy czym w przypadkach określonych w odrębnych ustawach może otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych (w tym jednorazową dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe). Instytucje gospodarki budżetowej podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego¹³⁰ i z tą chwilą nabywają osobowość prawną (status państwowych osób prawnych¹³¹). Podstawę działalności instytucji gospodarki budżetowej stanowi statut nadany jej przez organ administracji rządowej lub organ (kierownika) jednostki, o której mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p.¹³², wykonujący funkcje organu założycielskiego. W ramach tych funkcji mieści się powoływanie (odwoływanie) dyrektora instytucji gospodarki budżetowej, który jest jej organem i nadaje tej instytucji regulamin określający jej wewnętrzną organizację. Instytucja gospodarki budżetowej samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania, natomiast podstawę jej gospodarki finansowej stanowi roczny plan

¹²⁹ Umowy te wymienia oraz omawia bliżej A. Umińska-Woroniecka, *op. cit.*, s. 98-106.

¹³⁰ Zob. art. 36 pkt 17 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 685.

¹³¹ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 38 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹³² Chodzi tu zatem o organy lub kierowników następujących jednostek: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

finansowy. Działający w tych ramach prawnych Krajowy Instytut Mediów został utworzony przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wykonującego funkcje organu założycielskiego wobec tego instytutu, którego przedmiot działalności stanowią: badania rynku i opinii publicznej, badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych, pozostałe badania i analizy techniczne, działalność związana z oprogramowaniem i zarządzaniem urządzeniami informatycznymi, badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych, przetwarzanie danych, zarządzanie stronami internetowymi oraz inna działalność profesjonalna, naukowa, techniczna, usługowa (w zakresie technologii informatycznych i komputerowych) oraz doradcza (dotycząca prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania). Można dodać, że działalność Krajowego Instytutu Mediów w pierwszym okresie jego funkcjonowania została zdecydowanie negatywnie oceniona przez NIK¹³³.

6. Instytuty jako instytucje kultury

Kolejna grupa znanych prawu administracyjnemu instytutów działa w organizacyjnej formie instytucji kultury, o których mowa w u.d.k. Są to zatem państwowe¹³⁴ lub samorządowe osoby prawne¹³⁵ organizowane (tworzone, łączone, dzielone, likwidowane) i działające na podstawie statutów nadanych w drodze – odpowiednio – zarządzeń ministrów lub kierowników urzędów centralnych bądź uchwał jednostek samorządu terytorialnego, czyli w trybie publicznoprawnym, co dodatkowo znajduje wyraz w fakcie, że organizator powołuje dyrektora instytucji kultury, który nią zarządza i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 11-26 u.d.k.). Interesujące jest przy tym, że wśród form organizacyjnych działalności kulturalnej (artystycznej) wymienionych w art. 2 i art. 11 ust. 2 u.d.k. nie zostały wskazane instytuty, jednak wyliczenie to ma charakter przykładowy, a zatem nie ma formalnych przeszkód do posługiwania się terminem „instytut” w nazewnictwie instytucji kultury. Podobnie jednak jak było to w przypadku podmiotów prywatnoprawnych, natomiast całkowicie odmiennie

¹³³ Zob. NIK, *NIK negatywnie o działalności Krajowego Instytutu Mediów*, 2.02.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/krajowy-instytut-mediow-2022.html> [dostęp: 26.04.2024 r].

¹³⁴ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 5 oraz art. 38 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹³⁵ Nabywające osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez organizatora – art. 14 u.d.k. oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury, Dz. U. poz. 189.

od instytutów badawczych, określenie „instytut” stanowi tutaj wyłącznie element nazwy konkretnej jednostki działającej w formie organizacyjnej instytucji kultury, nie oznacza zaś tej formy w sensie prawnym (ustrojowym). Jest to z pewnością mylące, tym bardziej, że zarówno przedstawione wcześniej instytuty badawcze, jak i omawiane obecnie instytucje kultury stanowią formy organizacyjne o charakterze publicznoprawnym, zaś liczba instytucji kultury mających „instytut” w nazwie jest całkiem pokaźna.

6.1. Instytuty o statusie państwowych instytucji kultury

Sam tylko minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest organizatorem (sprawującym nadzór wobec) takich instytucji kultury, jak Instytut Książki¹³⁶, Instytut Literatury¹³⁷, Państwowy Instytut Wydawniczy¹³⁸, Instytut Teatralny im. Zbigniewa Raszeńskiego w Warszawie¹³⁹, Instytut Muzyki i Tańca w Warszawie¹⁴⁰, FilMOTEKA Narodowa – Instytut Audiowizualny¹⁴¹, Narodowy Instytut Dziedzictwa¹⁴², Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony

¹³⁶ Zob. zarządzenia: Ministra Kultury Nr 34 z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie utworzenia Instytutu Książki, Dz. Urz. Min. Kul. Nr 8, poz. 53 oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury – Instytut Książki, Dz. Urz. MKiDN poz. 54, a także Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Książki, Dz. Urz. MKDNiS poz. 4.

¹³⁷ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Literatury, Dz. Urz. MKiDN poz. 12 oraz z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Literatury, Dz. Urz. MKiDN, poz. 13.

¹³⁸ Zob. ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o przekształcaniu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność z wykorzystaniem dóbr kultury w państwowe instytucje kultury, Dz. U. poz. 337, a także zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 listopada 2016 r.: w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury Państwowy Instytut Wydawniczy w związku z przekształceniem jednoosobowej spółki Skarbu Państwa Państwowy Instytut Wydawniczy Sp. z o. o., Dz. Urz. MKiDN poz. 68 oraz w sprawie nadania statutu Państwowemu Instytutowi Wydawniczemu, Dz. Urz. MKiDN poz. 69.

¹³⁹ Zob. zarządzenie Nr 16 Ministra Kultury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie utworzenia Instytutu Teatralnego im. Zbigniewa Raszeńskiego w Warszawie, t.j. Dz. Urz. MKiDN z 2013 r. poz. 47.

¹⁴⁰ Zob. zarządzenia: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Nr 24 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie utworzenia Narodowego Instytutu Muzyki i Tańca, Dz. Urz. MKiDN Nr 4, poz. 41 oraz Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzyki i Tańca, Dz. Urz. MKDNiS poz. 38.

¹⁴¹ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 28 października 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – FilMOTEKI Narodowej i Narodowego Instytutu Audiowizualnego, Dz. Urz. MKiDN poz. 62 oraz z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie nadania statutu FilMOTECE Narodowej – Instytutowi Audiowizualnemu, Dz. Urz. MKiDN poz. 32.

¹⁴² Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: Nr 28 z dnia 3 października 2006 r. w sprawie połączenia instytucji kultury – Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji

Zbiorów¹⁴³, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki¹⁴⁴, Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków¹⁴⁵, Instytut Europejskiej Sieci Pamięć i Solidarność¹⁴⁶, Instytut Dziedzictwa Solidarności¹⁴⁷, Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”¹⁴⁸, Instytut Biblioteka Polska w Paryżu¹⁴⁹, Żydowski Instytut Historyczny im. Emanuela Ringelbluma¹⁵⁰, Instytut Śląski¹⁵¹,

Zabytków i Ośrodka Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego oraz utworzenia Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN Nr 6, poz. 50 oraz Nr 32 z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN Nr 6, poz. 58, ze zm.), a także z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa, Dz. Urz. MKiDN poz. 5.

¹⁴³ Zob. zarządzenia: zarządzenia Ministra Kultury i Sztuki Nr 51 z dnia 31 października 1991 r. w sprawie utworzenia Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych oraz nadania mu statutu, Dz. Urz. MKiS Nr 2, poz. 8 ze zm., a także Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: Nr 6 z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, Dz. Urz. MKiDN Nr 1, poz. 6 oraz z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Dz. Urz. MKiDN poz. 88.

¹⁴⁴ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki, Dz. Urz. MKiDN poz. 76 oraz z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Architektury i Urbanistyki, Dz. Urz. MKiDN poz. 77.

¹⁴⁵ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 19 kwietnia 2022 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Konserwacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN poz. 29 oraz z dnia 19 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Konserwacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN poz. 30.

¹⁴⁶ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury – Narodowe Centrum Kultury i utworzenia państwowej instytucji kultury – Europejska Sieć Pamięć i Solidarność, Dz. Urz. MKiDN poz. 48, z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie zmiany nazwy Europejskiej Sieci Pamięć i Solidarność, Dz. Urz. MKiDN poz. 10 oraz z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Europejskiej Sieci Pamięć i Solidarność, Dz. Urz. MKiDN poz. 11.

¹⁴⁷ Zob. zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 września 2019 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Solidarności, Dz. Urz. MKiDN poz. 90.

¹⁴⁸ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą, Dz. Urz. MKiDN poz. 86 oraz Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”, Dz. Urz. MKDNiS poz. 59.

¹⁴⁹ Zob. zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 października 2023 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Biblioteka Polska w Paryżu, Dz. Urz. MKiDN poz. 55.

¹⁵⁰ Zob. zarządzenia: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 44 z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma, t.j. Dz. Urz. MKiDN z 2013 r. poz. 52 ze zm. oraz Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Żydowskiemu Instytutowi Historycznemu im. Emanuela Ringelbluma, Dz. Urz. MKDNiS poz. 33.

¹⁵¹ Zob. art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2019 r. poz. 115, a także zarządzenie Ministra Kultury

Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego¹⁵², Instytut Adama Mickiewicza¹⁵³, Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego¹⁵⁴, a także – utworzony odrębną ustawą z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina¹⁵⁵, co stanowi odmienność względem dotychczas wymienionych instytutów działających w formie organizacyjnej instytucji kultury – Narodowy Instytut Fryderyka Chopina¹⁵⁶. Ponadto organizatorami państwowych instytucji kultury prowadzonych pod nazwą „instytut” są również inni ministrowie – minister właściwy do spraw rolnictwa dla Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi¹⁵⁷, Minister Obrony Narodowej dla Wojskowego Instytutu Wydawniczego w Warszawie¹⁵⁸ oraz minister

i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 lipca 2019 r.: w sprawie przekształcenia instytutu badawczego pod nazwą Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu w państwową instytucję kultury pod nazwą Instytut Śląski, Dz. Urz. MKiDN poz. 79 oraz w sprawie nadania statutu Instytutowi Śląskiemu, Dz. Urz. MKiDN poz. 80.

¹⁵² Zob. art. 3 ww. ustawy, a także zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 maja 2019 r.: w sprawie przekształcenia instytutu badawczego pod nazwą Ośrodki Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie w państwową instytucję kultury pod nazwą Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 31 oraz w sprawie nadania statutu Instytutowi Północnemu im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 32.

¹⁵³ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury Instytutu im. Adama Mickiewicza i utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Adama Mickiewicza oraz państwowej instytucji kultury – Narodowego Centrum Kultury, Dz. Urz. MKiDN Nr 2, poz. 14, a także z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Adama Mickiewicza, Dz. Urz. MKiDN poz. 26.

¹⁵⁴ Organizatorami tej instytucji kultury są Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Miasto Ostrowiec – zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 10 oraz z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 67, a także uchwała Nr XCI/984/23 Rady Miasta Ostrowca z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury pod nazwą „Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego”, Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12445.

¹⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1578.

¹⁵⁶ Zob. też zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Fryderyka Chopina, Dz. Urz. MKiDN poz. 6.

¹⁵⁷ Zob. zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Nr 76 z dnia 16 października 2019 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – Centralnej Biblioteki Rolniczej im. Michała Oczapowskiego i Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi, Dz. Urz. MRiRW poz. 86 oraz Nr 57 z dnia 30 września 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Kultury i Dziedzictwa Wsi, Dz. Urz. MRiRW poz. 81.

¹⁵⁸ Zob. zarządzenia Ministra Obrony Narodowej: Nr 52/MON z dnia 7 października 2010 r. w sprawie utworzenia Wojskowego Instytutu Wydawniczego w Warszawie, Dz. Urz. MON poz. 249 ze zm. oraz Nr 30/MON z dnia 13 października 2016 r. w sprawie nadania statutu Wojskowemu Instytutowi Wydawniczemu w Warszawie, Dz. Urz. MON poz. 173.

właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki dla Instytutu Badań nad Renesansem i Barokiem im. Jana i Piotra Kochanowskich¹⁵⁹.

Rys ustrojowy wszystkich wymienionych ostatnio instytutów, włącznie z ich strukturą wewnętrzną obejmującą obok dyrektora organ w postaci rady programowej (rady instytutu, rady programowo-naukowej), a także przedmiot działalności (zakres zadań) omawianych instytutów zorientowany na prace naukowe i badawcze w obszarze kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, czyni wszystkie te instytuty bliższymi omawianej wcześniej konstrukcji instytutów badawczych¹⁶⁰ aniżeli formie instytucji kultury dość tradycyjnie utożsamianej z zakładami administracyjnymi (publicznymi)¹⁶¹. Działające pod nazwą instytutów instytucje kultury nie ograniczają się bowiem do prowadzenia muzeów, teatrów, bibliotek itp., a wręcz przeciwnie – jest to, podobnie jak w przypadku instytutów badawczych, jedynie wycinek działalności tych instytucji kultury, które nie są zorientowane na (bieżące i ciągłe) świadczenie usług niematerialnych dla ludności w obszarze kultury i sztuki. To zaś, zważywszy również (zdecydowanie mniej komercyjną) specyfikę prac badawczych lub naukowych prowadzonych w instytutach o obecnym statusie instytucji kultury, a także ich liczbę (skalę działania tego rodzaju jednostek) pozwala *de lege ferenda* rozważać funkcjonowanie tych podmiotów w formie organizacyjnej instytutów badawczych, ewentualnie mających szczególny status prawny, np. państwowych instytutów kulturalnych (kultury) – na wzór państwowych instytutów badawczych (art. 21-22 u.i.b.) lub jednostek (instytutów) podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 66 u.i.b.) bądź instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia i będących zarazem podmiotami leczniczymi (art. 3 u.i.b.). Jak się wydaje, z punktu widzenia czystości oraz przejrzystości ustrojowej formy instytutu (badawczego) takie rozwiązanie prawnoorganizacyjne byłoby zdecydowanie bardziej przydatne i pożądane, za czym poszłyby także zmiany w gospodarce finansowej omawianych instytutów (wynikające z różnic w tym zakresie

¹⁵⁹ Zob. zarządzenia Ministra Edukacji i Nauki: z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Badań nad Renesansem i Barokiem im. Jana i Piotra Kochanowskich, Dz. Urz. MEiN poz. 106 oraz z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Badań nad Renesansem i Barokiem im. Jana i Piotra Kochanowskich, Dz. Urz. MEiN poz. 107.

¹⁶⁰ Por. też przywoływany już art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowiący podstawę prawną do przekształcenia instytutów badawczych: Ośrodka Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie oraz Państwowego Instytutu Naukowego – Instytutu Śląskiego w Opolu w państwowe instytucje kultury.

¹⁶¹ Zob. np. R. Raszevska-Skałecka, *Pojęcie i rodzaje zakładów administracyjnych*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 681.

występujących pomiędzy instytucjami kultury oraz instytutami badawczymi¹⁶²), co wydatnie ograniczyłoby możliwości dofinansowywania przez te instytuty ze środków publicznych, po wielokroć wątpliwej, działalności różnego rodzaju organizacji i osób fizycznych, a tym samym przyczyniałoby się do rozwiązania problemu podnoszonego w ostatnim czasie szeroko w debacie publicznej.

6.2. Instytuty o statusie samorządowych instytucji kultury

Na zakończenie tej części rozważań pozostaje jeszcze dodać, że instytuty – jednak tak samo, jak w przypadku państwowych (wspólnych) instytucji kultury, będące instytutami wyłącznie z nazwy – możemy spotkać również wśród samorządowych instytucji kultury, by już tylko tytułem przykładu wspomnieć tutaj działające w tej formie organizacyjnej Instytut im. Jerzego Grotowskiego we Wrocławiu¹⁶³ oraz Wrocławski Instytut Kultury¹⁶⁴.

7. Inne (pozostałe) formy organizacyjne instytutów w ujęciu prawa administracyjnego

7.1. Państwowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną

Istnieje ponadto grupa instytutów utworzonych ich własnymi (imiennymi), odrębnymi ustawami z dnia 8 lutego 2018 r. o Instytucie Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka¹⁶⁵, z dnia 20 lipca 2018 r. o Polskim Instytucie Ekonomicznym¹⁶⁶, z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środ-

¹⁶² Por. przepisy art. 27-29 u.d.k. oraz art. 16-19 u.i.b.

¹⁶³ Zob. uchwałę Nr V/24/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi im. Jerzego Grotowskiego we Wrocławiu, Dz. Urz. Woj. Dol. z 2015 r. poz. 55.

¹⁶⁴ Zob. uchwały Rady Miejskiej Wrocławia: Nr XLVII/1241/21 z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie podziału instytucji kultury Strefa Kultury Wrocław we Wrocławiu i utworzenia instytucji kultury pod nazwą Wrocławski Instytut Kultury, Dz. Urz. Woj. Dol. z 2022 r. poz. 40 oraz Nr LXI/1602/22 z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury pod nazwą Wrocławski Instytut Kultury, Dz. Urz. Woj. Dol. poz. 6043.

¹⁶⁵ Dz. U. poz. 538. Zob. też zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, M.P. poz. 758.

¹⁶⁶ Dz. U. poz. 1735. Zob. też zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2018 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Ekonomicznemu, M.P. poz. 1087. Instytut ten powstał jako następca prawny zlikwidowanego instytutu badawczego działającego pod nazwą Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowy Instytut Badawczy (utworzonego

kowej¹⁶⁷ oraz z dnia 7 października 2022 r. o Instytucie Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego¹⁶⁸, które działają jako należące do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 u.f.p.) państwowe osoby prawne¹⁶⁹ (o układzie organów: dyrektor – rada instytutu)¹⁷⁰, realizujące zadania publiczne i nadzorowane przez (nadające im statuty) naczelne organy administracji rządowej. Nie są to *de iure* instytuty badawcze, jednak wykazują do nich daleko idące podobieństwo, wobec czego wydaje się, że z niezbędnymi ewentualnie odrębnościami prawnymi lub finansowymi [na wzór państwowych instytutów badawczych (art. 21-22 u.i.b.) lub jednostek (instytutów) podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 66 u.i.b.), bądź instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia i będących zarazem podmiotami leczniczymi (art. 3 u.i.b.)] mogłyby funkcjonować jako pełnoprawne instytuty badawcze, co z pewnością z punktu widzenia ustrojowego czyniłoby status prawny omawianych instytutów dalece bardziej przejrzystym¹⁷¹.

W prezentowanej grupie instytutów możemy dodatkowo pomieścić, odpowiadający co do zasady ich rysowi prawnoorganizacyjnemu, Polski Instytut Sztuki Filmowej, który tym jedynie różni się od poprzednio wymienionych instytutów, że nie posiada własnej, imiennej ustawy, tylko działa na podstawie art. 7-21 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii¹⁷². Pewną cechą

rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie połączenia Instytutu Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji oraz Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Dz. U. Nr 245, poz. 1787 ze zm. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 października 2017 r. w sprawie nadania Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur statusu państwowego instytutu badawczego, Dz. U. poz. 2094.

¹⁶⁷ Dz. U. poz. 2270. Zob. też zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Europy Środkowej, M.P. poz. 1283. Instytut ten powstał jako następca prawny zlikwidowanego instytutu badawczego działającego pod nazwą Instytut Europy Środkowo-Wschodniej (powołanego rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 października 2001 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Dz. U. Nr 120, poz. 1296.

¹⁶⁸ Dz. U. poz. 2463. Zob. zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie statutu Instytutu Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego, Dz. Urz. MEiN poz. 122.

¹⁶⁹ Zob. też art. 40 § 1 i 2 oraz art. 44¹ k.c., a także art. 3 ust. 1 pkt 11a-11d oraz art. 38 u.z.z.m.p., jak również art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹⁷⁰ Pewną specyfiką na tym tle odznacza się Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, w którym obok dyrektora i rady instytutu działa również Międzynarodowa Rada Instytutu.

¹⁷¹ Warto też przypomnieć, o czym była już mowa przy okazji instytutów badawczych funkcjonujących na podstawie własnych (imiennych) ustaw, że praktyka tworzenia instytutów w drodze ustawowej wydanie ogranicza elastyczność organizacji aparatu administrującego.

¹⁷² T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 130. Zob. też zarządzenie Ministra Kultury z dnia 2 września 2005 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Sztuki Filmowej, M.P. Nr 52, poz. 722 ze

charakterystyczną tego instytutu¹⁷³ może być też bardziej dostrzegalny niż w przypadku poprzednio omawianych instytutów kapitałowy (ze względu na źródła przychodów) wymiar decentralizacji majątkowej tej konkretnie formy wykonywania administracji publicznej¹⁷⁴. To bowiem, że z taką decentralizacją mamy tutaj do czynienia, nie nasuwa wątpliwości, skoro Polski Instytut Sztuki Filmowej jest utworzoną (imiennie) w drodze ustawy (określającej zadania i przychody tego instytutu) państwową osobą prawną¹⁷⁵, samodzielnie gospodarującą mieniem i posiadanymi środkami oraz nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

7.2. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Ostatnim instytutem, o którym należy wspomnieć, wymykającym się wszystkim dotychczasowym ustaleniom, jest IPN¹⁷⁶, działający na podstawie art. 8-24a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz statutu nadanego przez Prezesa IPN¹⁷⁷, będącego wraz Kolegium IPN i dyrektorami oddziałów IPN organami tego instytutu¹⁷⁸, który ze względu na zakres zadań (funkcji) zaliczany jest do administracji państwowej – nierządowej¹⁷⁹ z tej racji, że

zm. oraz ustawę z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 198.

¹⁷³ Co do statusu Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej jako organu administrującego (organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym) zob. także postanowienia WSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., V SA/Wa 1524/13 i V SA/Wa 1546/13, CBOSA oraz postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 90/14, CBOSA.

¹⁷⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-143.

¹⁷⁵ Zob. też art. 40 § 1 i 2 oraz art. 44¹ k.c., a także art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 38 u.z.z.m.p., jak również art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹⁷⁶ Por. też B. Stępień-Załużka, *Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu a prokuratura. Refleksje po ponad 20 latach funkcjonowania Instytutu*, PPP 2022, nr 5, s. 36-44.

¹⁷⁷ Odpowiednio: t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 102 oraz zarządzenie Nr 26/21 Prezesa IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia 6 września 2021 r. w sprawie statutu IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

¹⁷⁸ Co do statusu tych organów jako organów administrujących (organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym) zob. także wyrok NSA z dnia 22 listopada 2019 r. I OSK 1321/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., I OSK 2992/19, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2022 r., II SAB/Wa 373/22, CBOSA.

¹⁷⁹ J. Jagielski, *Główne pojęcia i konstrukcje regulacji prawnej organizacji i funkcjonowania administracji publicznej*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 190-191; J. Behr, *Administracja stopnia centralnego: administracja państwowa a administracja rządowa*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 490.

Prezesa IPN, który w sprawowaniu swego urzędu jest niezależny od organów władzy państwowej, powołuje i odwołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Kolegium IPN, składającego się z kolei z dziewięciu członków wskazywanych przez Prezydenta, Sejm oraz Senat. Nie występują tu zatem, jak widać, żadne więzi organizacyjne z podmiotami administracji publicznej, co wydatnie odróżnia IPN od wszystkich omawianych poprzednio instytutów, podobnie jak brak (odrębnej od Skarbu Państwa) osobowości prawnej IPN¹⁸⁰ oraz jego szczególny status prawnofinansowy, wynikający z zaliczenia w art. 139 ust. 2 u.f.p. IPN do grupy jednostek, których dochody i wydatki Minister Finansów ma obowiązek włączyć do projektu ustawy budżetowej bez ingerencji w plan tych dochodów i wydatków. To wszystko czyni status i pozycję prawną IPN na tyle specyficzną, że można mówić o odrębnej (swoistej) formie ustrojowej tej państwowej jednostki organizacyjnej, której w aspekcie prawnoorganizacyjnym nic poza nazwą oraz podobieństwem wycinka jej zadań (o charakterze badawczym) nie łączy z omawianymi wcześniej instytutami.

8. Wnioski i uwagi końcowe

Rekapitulując całość rozważań, pozostaje dostrzec dwojaką funkcję terminu „instytut”, występującego w systemie prawnym jako indywidualizujący daną jednostkę element jej nazwy (firmy) lub oznaczenie (rodzaju) formy organizacyjnej tej jednostki. W prawie prywatnym (cywilnym, handlowym) mamy do czynienia, jak wcześniej wykazano, wyłącznie z pierwszą z tych sytuacji, podczas gdy prawu publicznemu, w tym już konkretnie prawu administracyjnemu, znane są obie te sytuacje. Płyne stąd wniosek, że instytut jako forma organizacyjna jest konstrukcją publicznoprawą, co znajduje potwierdzenie w dokonanej kwerendzie prawnej, z której wynika, że z taką właśnie samodzielną i wyodrębnioną formą organizacyjną, właściwą prawu administracyjnemu, mamy do czynienia w przypadku (państwowych) instytutów badawczych, instytutów SBŁ, instytutów naukowych PAN oraz Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej. Obok nich w prawie administracyjnym występują ponadto jednostki nazywane instytutami, jednak o statusie agencji wykonawczych (państwowych) jednostek budżetowych (w tym placówek zagranicznych), instytucji gospodarki budżetowej, instytucji kultury (państwowych lub samorządowych) i innych państwowych jednostek organizacyjnych (państwowych osób prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej), które instytutami

¹⁸⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 144.

są wyłącznie z nazwy, gdyż ich status prawny okazuje się zupełnie inny¹⁸¹. Co więcej, występuje również zjawisko fluktuacji form organizacyjnych instytutów, które – bez wyraźnej (istotnej) zmiany profilu ich działalności – z instytutów badawczych stają się¹⁸² państwowymi jednostkami budżetowymi (Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie), państwowymi instytucjami kultury (Instytut Śląski, Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego) lub po prostu państwowymi jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w osobowość prawną (Polski Instytut Ekonomiczny, Instytut Europy Środkowej, Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego¹⁸³). Maleje przy tym ogólna liczba instytutów badawczych, choć zarazem zwiększa się wśród nich udział jednostek mających status państwowego instytutu badawczego. Nie bez racji podnosi się więc, że ustawodawca sam do końca nie wie, jaka właściwie powinna być rola instytutów badawczych¹⁸⁴, a w konsekwencji ich charakter prawny.

Jednocześnie sama forma prawnoorganizacyjna właściwych instytutów (badawczych, SBŁ, naukowych PAN)¹⁸⁵ okazuje się ugruntowana i odbiegająca od statusu organów, urzędów oraz zakładów administracyjnych (publicznych). Instytuty te są bowiem podmiotami lokowanymi na prawie publicznym (tworzonymi w drodze aktów prawa publicznego), nadzorowanymi przez naczelne (względnie centralne) organy administracji państwowej (rządowej), stanowiącymi formę decentralizacji tej administracji opartą na czynniku majątkowym (wyodrębnionym rzeczowo majątku publicznym), mającymi charakter samostanny (wyposażonymi w osobowość cywilnoprawną typu zakładowego i w zakresie, w jakim są tworzone w drodze aktów stanowienia prawa, a więc ustaw lub aktów wykonawczych o charakterze imiennym – dotyczących konkretnie-

¹⁸¹ Sytuacja w tym zakresie jest zatem podobna do tej dotyczącej agencji, które występują w systemie prawnym zarówno we (właściwej) formie agencji (rządowych), jak i pod postacią urzędów administracyjnych oraz spółek handlowych, będących agencjami wyłącznie z nazwy, nie zaś ze względu na ich status prawny (formę prawno-organizacyjną) – zob. szerzej J. Jagielski, *Status prawny agencji...*, s. 64 i n.

¹⁸² Nie dotyczy to przekształcania instytutów badawczych w instytuty SBŁ (instytuty naukowe PAN), które stanowią w istocie rodzaj (typ) placówek naukowo-badawczych.

¹⁸³ W przypadku tego instytutu, pomimo utraty przezeń statusu instytutu badawczego, zgodnie z art. 4 tworzącej ten instytut ustawy z dnia 17 grudnia 2015 r. obecnie stosuje się do niego odpowiednio przepisy o instytutach badawczych.

¹⁸⁴ A. Gryzik, *op. cit.*, s. 76; M. Cilak, *op. cit.*, s. 74-76. Na rzecz tej tezy może również przemawiać historia kolejnych, regularnie przeprowadzanych reform struktury prawnej instytutów naukowo-badawczych, w tym fakt ustanowienia w 2019 r. Pełnomocnika Rządu do spraw reformy funkcjonowania instytutów badawczych.

¹⁸⁵ Co generalnie dotyczy też Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej.

go instytutu, także odrębną osobowość publicznoprawną), których struktura wewnętrzna jest ukształtowana według modelu: dyrektor – rada (naukowa), a nade wszystko realizującymi ustawowo określone zadania publiczne o charakterze prac badawczych i rozwojowych (ukierunkowanych na ich rezultat), czyli wykonującymi administrację publiczną w formach zasadniczo niewładczych, choć nieobejmujących świadczenia usług niematerialnych na rzecz ludności (co nie wyklucza też działania organów instytutów – dyrektorów – w charakterze organów administrujących, którym ustawa powierza działania władcze, np. wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu certyfikacji lub uznawania kwalifikacji zawodowych). W ślad za tym omawiane instytuty nie mają użytkowników (destynatariuszy), zaś ich stosunki prawne z podmiotami administrowanymi (osobami trzecimi) nie przybierają generalnie charakteru administracyjnego. Można przy tym zaryzykować twierdzenie, że tak ukształtowana forma organizacyjna instytutu (badawczego, SBŁ, naukowego PAN)¹⁸⁶ najpełniej realizuje współcześnie (w sposób w miarę jednolity) ideę opartej na czynniku majątkowym decentralizacji wykonywania administracji publicznej, wobec czego przy ogólnym deficycie – ustawowym i doktrynalnym – tego rodzaju uporządkowanych form administracji zdecentralizowanej¹⁸⁷, negatywnie wypada odnieść się do dostrzegalnej u ustawodawcy tendencji polegającej na zaburzaniu modelu instytutu w prawie administracyjnym (poprzez tworzenie jednostek o tej nazwie w zupełnie innych formach organizacyjnych) bez wyraźnych ku temu przesłanek ani potrzeb. Nie od rzeczy zatem dawny ustawodawca przyjmował, że nazwy „instytut” mogły używać wyłącznie państwowe placówki naukowo-badawcze¹⁸⁸, wśród których powinniśmy jednie wyróżniać – z koniecznymi ewentualnie odrębnościami prawnymi lub finansowymi – podkategorie (typy) instytutów (badawczych) w postaci państwowych instytutów badawczych, instytutów SBŁ, instytutów naukowych PAN (odpowiednio Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej), instytutów medycznych (lecniczych, uczestniczących w systemie ochrony zdrowia), instytutów kulturalnych (kultury), względnie innych jeszcze instytutów, jednak należących do jednolitej kategorii (formy organizacyjnej) instytutów (badawczych) o wyraźnie (trwale) wyodrębnionym, takim właśnie, statusie i pozycji prawnej.

¹⁸⁶ I odpowiednio Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej.

¹⁸⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-145.

¹⁸⁸ Zob. art. 6 ust. 3 dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego. Obecnie por. też art. 21 ust. 4 u.i.b. oraz I. Nestoruk, *op. cit.*, s. 417-421.

Wyzwania ustrojowe administracji rządowej – w kierunku innowacji administracji

Jak wskazuje Jerzy Korczak, administracja publiczna stoi przed nowymi wyzwaniami, które w XXI w. zasadniczo przyspieszyły¹. Autor systematyzuje je i dokonuje ich syntezy zwłaszcza w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Są to wyzwania dotyczące władztwa ustrojowego, zadaniowego, finansowego i personalnego, demograficzne, terytorialne, wreszcie odrębnym wyzwaniem jest kwestia pozycji administracji wobec politycznej polaryzacji życia publicznego². Choć te elementy w jednej z najnowszych publikacji (w *Systemie prawa samorządu terytorialnego* 2023) J. Korczak odnosi do samorządu terytorialnego, dotyczą one przecież administracji publicznej jako takiej i pozwalają w sposób syntetyczny ująć te elementy, które skłaniają nas w przyszłości do modyfikacji jej ustroju, zadań, kompetencji i odpowiedzialności.

Można więc zasadnie zaproponować kontynuację badań, z wykorzystaniem dla dalszej refleksji nie tylko samej, pogłębionej merytorycznie, systematyki wybranej przez Jerzego Korczaka, ale także działań z uwzględnieniem tych rezultatów, które zostały osiągnięte przez niego w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Taka czytelna klasyfikacja pozwalałaby uporządkować i rozwinąć – dość ograniczoną jeszcze w doktrynie – przekrojową refleksję na temat administracji rządowej XXI w. oraz kontynuować w przyszłości badania prowadzone w tym kierunku dla całości administracji publicznej. Nie jest przy tym przypadkiem odwołanie się do pojęcia zmienności administracji publicznej, rozwiniętego przez wrocławską szkołę administratywistów, badań zapoczątko-

* Prof. dr hab. Irena Lipowicz, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0001-6794-6683.

¹ J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743 i n.

² *Ibidem*, s. 749-751, 771 i n. Por. J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów–Sandomierz 2017.

wanych prawnoporównawczymi rozważaniami F. Longchamps³. Katalog tych problemów znajduje uzupełnienie w ramach szerszych badań szkoły wrocławskiej prawa administracyjnego⁴.

Jerzy Supernat wskazuje przykładowo, że do wyzwań tych należą także europeizacja i globalizacja, deterytorializacja administracji oraz wieloaspektowy wymiar bezpieczeństwa: nie tylko w formie przeciwdziałania terroryzmu, ale jako bezpieczeństwa militarnego, środowiska, klimatycznego, energetycznego, socjalnego i zdrowotnego. Unia Europejska staje się bowiem w coraz większym stopniu wspólnotą bezpieczeństwa, a nawet – co napawać powinno pewną troską – bardziej wspólnotą bezpieczeństwa niż rozwoju⁵. Podstawowym elementem zmiany administracji publicznej – zwłaszcza administracji rządowej – będzie transformacja cyfrowa, w tym zastosowanie sztucznej inteligencji do podstawowych procesów decyzyjnych⁶.

Spośród wyzwań proponowanych do analizy przez J. Korczaka wybieram więc dla celów niniejszego opracowania jako podstawowe wyzwania dotyczące władztwa ustrojowego, a w szczególności administracji centralnej: jej organów naczelnych i centralnych.

Sukces reformy samorządu terytorialnego, jego odbudowa od podstaw po 1989 r., rodząca wiele problemów teoretycznych i praktycznych, spowodowała pośrednio olbrzymi rozkwit doktryny. Liczba i jakość publikacji z zakresu teorii samorządu terytorialnego, studiów w zakresie prawa materialnego i procedury jest ogromna⁷. Dysproporcja ta w porównaniu z literaturą dotyczącą administracji centralnej staje się jasna dopiero po porównaniu skali publikacji. Jest to również dostrzegane w perspektywie międzynarodowej – prawnoporównawczej. Rozwinięty samorząd terytorialny np. RFN generuje bardzo wiele opracowań teoretycznych i praktycznych⁸. Jednakże polska literatura przedmiotu i jej

³ F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 190 i n.

⁴ Por. J. Supernat, *Zewnętrzne i wewnętrzne problemy samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwe rozwiązania*, [w:] I. Lipowicz (red.), *op. cit.*, s. 783-785, 799 i n.; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 94 i n., s. 397 i n.

⁵ R. Kuźniar, *Zmierzch liberalnego porządku międzynarodowego*, Warszawa 2022, s. 158 i n.

⁶ Ch. Djefal, *Einsatz der kuenstlicher Inteligenz in der oeffentlicher Vewaltung in Deutschland*, [w:] N. Kohtamaki, E. Peuker, (red.), *Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung*, Tübingen 2023.

⁷ Por. przykładowo M. Kasiński, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. I, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022, s. 63 i n.; Z. Niewiadomski, *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System...*, t. I, s. 19 i n.

⁸ M. Burgi, Ch. Waldhoff (red.), *Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat Festschrift fuer G. Henneke*, Köln 2022; S. Schmidt-Assmann, *Kommunale Selbstverwaltung: Verfassun-*

dysproporcja jest w tym segmencie nauki prawa administracyjnego, ilościowo i jakościowo, w tym zakresie wręcz nieporównywalna. Istnieje zapewne wiele złożonych powodów swoistego doktrynalnego zaniedbania administracji rządowej, a ich określenie wymaga odrębnych badań, w tym z zakresu politologii i socjologii polityki. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego jest to jednak po prostu deficyt wymagający uzupełnienia. Nie jest przecież tak, że nasza – tak skromna – literatura bierze się z nienagannego stanu prawnego administracji rządowej, jasnych podziałów kompetencyjnych i optymalnej, skutecznej regulacji – wręcz przeciwnie. W podręcznikach, monografiach i artykułach prawa administracyjnego znajdziemy wiele zdiagnozowanych dysfunkcji, np. w zakresie powoływania komisji i komitetów⁹, a także patologii regulacji czy niespójności podziałów kompetencyjnych np. w zakresie administracji ochrony zdrowia, pomocy społecznej¹⁰ czy prawnych mechanizmów kierowania gospodarką. Podstawowym dylematem rozdziału materii przy okazji rozpraszania władzy publicznej jest określenie granicy między kwestiami strategicznymi, bieżącymi kwestiami ogólnopolskimi oraz obszarem nadającym się do decentralizacji. Nie znajdujemy tu w doktrynie uzgodnionej jako *communis opinio* jasnej granicy podziału¹¹.

Istnieją głębokie analizy konstytucyjne dotyczące roli ustrojowej zadań i kompetencji Rady Ministrów, a także już na płaszczyźnie prawa administracyjnego odnośnie do zasad funkcjonowania Rady Ministrów czy ministrów¹². Jak wskazuje M. Grzybowski, „Konstytucja RP nie normuje kompleksowo ustroju organów rządowej administracji centralnej (to jest o zasięgu ogólnokrajowym)”¹³. Autor podnosi brak konstytucyjnej determinacji kształtu i zasad

gsgarantie zwischen Text, Dogmatik und Ideenvielfalt, [w:] M. Burgi, Ch. Waldhoff (red.), *Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat Festschrift fuer G. Henneke*, Köln 2022, s. 39 i n.

⁹ B. Banaszak, *Zrządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, „Przegląd Sejmowy” 2017, n. 4, s. 7 i n. Por. S. Barańska, *Wzmocnienie skuteczności administracji w prawie administracyjnym – propozycja modyfikacji przyjętych regulacji oraz postulaty de lege ferenda*, [w:] C. Martysz (red.), *Skuteczność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2022, s. 13 i n.

¹⁰ S. Sikorski, *Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją*, Warszawa 2021. Por. K. Łakomiec, *Konstytucyjna ochrona prywatności. Dane dotyczące zdrowia*, Warszawa 2020, s. 160 i n.; R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 306 i n.

¹¹ M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, s. 127 i n.

¹² *Ibidem*, s. 138-143, 146-148; P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019 s. 436 i n. oraz cytowana tam literatura.

¹³ M. Grzybowski, *Rada Ministrów...*, s. 146.

działania aparatu pomocniczego Rady Ministrów i powstającą w ten sposób znaczną swobodę regulacyjną dla ustawodawcy zwykłego oraz funkcjonalną dla Rady Ministrów, jej Prezesa i poszczególnych ministrów. Ta swoboda okazała się zgubna w ostatnich latach dla działania korpusu służby cywilnej, którego samo istnienie zostało uregulowane w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, ale reszta, regulowana ustawowo, została drastycznie w ostatnich latach ograniczona¹⁴.

W doktrynie podkreśla się, że ustawy o Radzie Ministrów i działach administracji rządowej są jedynie fragmentaryczne, a trwałym, lecz podlegającym modyfikacjom elementem administracji rządowej są tzw. centralne urzędy. Niekwestionowana jest także w literaturze nie tylko erozja służby cywilnej w ostatnich latach, ale też administracji zespolonej na korzyść administracji niezespolonej. W zakresie administracji centralnej głównymi problemami będą: kryterium podległości organowi naczelnemu, organy podległe Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom oraz posiadające szczególną pozycję ustrojową organy regulacyjne. Niejasność regulacji ustrojowej w tym zakresie jest podnoszona w literaturze.

Jak wskazuje Jan Zimmermann¹⁵, nawet jeżeli nazwa sugeruje charakter kolegialny organu centralnego, kompetencje przysługują nie zespołowi osób tworzących Komisje, Komitety, Inspektoraty, lecz kierownikowi, szefowi lub prezesowi tej instytucji; trudno znaleźć granicę, a raczej kryterium merytoryczne określenia podległości Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów. Uznaje się, że nadzór Prezesa Rady Ministrów nad tą częścią administracji rządowej, która nie jest objęta zakresem działów administracji rządowej, wyznacza zakres podległych mu organów takich jak Główny Urząd Statystyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencji Wywiadu czy Urząd Regulacji Energetyki. Charakterystyczne, że mylącą już jest sama nazwa, jaką jest np. „urząd”; trudno także odróżnić merytoryczne kryteria wejścia niektórych organów administracji rządowej w składy działów – niektóre z nich mają bowiem charakter ponadresortowy, np. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Uznaje się, że organy regulacyjne mające charakter niezależny regulują niektóre dziedziny gospodarki, w których nie ukształtowały się jeszcze konkurencyjne mechanizmy rynkowe; organy te mają interweniować w przypadku zakłóceń mechanizmu rynkowego. Ich duża dyskrejonalność we wkraczaniu w decyzję gospodarczą przedsiębiorcy powinna skłaniać do „szczególnie starannej i precyzyjnej regulacji”. Należy także

¹⁴ Por. od wzorca E. Sokalska, *Służba cywilna – geneza uregulowania prawne, prognozy*, AUWR No 3066, PPIA 2008, t. LXXVIII.

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 235 i n.

zwrócić uwagę na możliwość stosowania dotkliwych sankcji w sferach o dużym znaczeniu dla życia gospodarczego. Organy te mają być merytorycznie niezależne od politycznych organów administracji państwowej, jednak wymiana ich składów w ostatnich latach i niedawne doświadczenia wskazują wyraźnie na konieczność zwiększenia ich niezależności. W literaturze podnosi się (ale przed 2015 r.), że o ile ich niezależność od organów krajowych jest duża, o tyle znacznie większa jest zależność od organów UE ze względu na podstawy prawne ich działania – zwracają na to uwagę m.in. M. Swora oraz Z. Kmiecik¹⁶.

Trudno także mówić o dużym autorytecie i silnej pozycji wojewody, organu pomyślanego przecież u progu reform jako silny przedstawiciel rządu w terenie. Przyczyną jest przede wszystkim erozja zespolenia administracji publicznej i rosnąca silosowość resortów wyposażonych w terenowe organy administracji rządowej o charakterze administracji niezespolonej. Skomplikowana konstrukcja zespolenia powiatowych służb inspekcji i straży działających pod zwierzchnictwem starosty zostały wystarczająco przeanalizowane i opracowane przez doktrynę prawa administracyjnego; trudniejsza okazuje się praktyka w tym zakresie. Należy rozważyć również kwestie kryteriów powołania na stanowisko wojewody poza obywatelstwem polskim, tytułem zawodowym magistra lub równorzędnym i brakiem skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Znajdujemy tylko korzystanie z pełni praw publicznych, co wydaje się oczywiste oraz – co jest już kryterium czysto ocennym – cieszenie się nieposzlakowaną opinią. Jest charakterystyczne, że najważniejszy urzędnik administracji rządowej w regionie nie jest powoływany według kryteriów wykształcenia kierunkowego, np. z zakresu prawa administracji lub zarządzania czy też samorządu terytorialnego lub politologii; oddając mu w zarządzanie oraz do nadzoru ogromne połacie administracji publicznej (w szczególności nadzór nad całym wojewódzkim samorządem terytorialnym), należy postulować wzbogacenie w przyszłości warunków objęcia stanowiska wojewody mimo politycznej proveniencji kandydata o kryteria kierunkowe.

Sytuacja administracji centralnej w ostatnich latach staje się coraz trudniejsza ustrojowo; z jednej strony – co prawda – pojawiają się nowe narzędzia administrowania, takie jak sztuczna inteligencja, ale nie zostały one systemowo wykorzystane, z drugiej jednak istniejące już dotychczas ryzyka nabierają charakteru kompleksowego. Mają one także coraz częściej charakter zaskakujący

¹⁶ Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne aspekt prawnoporównawczy*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, por. M. Swora, *Niezależne organy administracji* (i tam cytowana literatura), Warszawa 2012.

i przełomowy; takie wydarzenia jak wojna w Ukrainie czy epidemia COVID-19 prowokują pytania o wpływ związanych z nimi doświadczeń na zadania, a nawet ustrój administracji publicznej; nie jest przypadkiem, że seria takich publikacji przeszła przez całą literaturę europejskiego prawa administracyjnego, a każda administracja publiczna krajów członkowskich UE powinna obecnie postawić sobie pytanie, czy dysfunkcje ujawnione w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 albo w związku z przyjęciem fali uchodźców wojennych każą zmienić coś w samej istocie administracji centralnej. Innowacyjnym podejściem wyróżnił się w tym zakresie Herman Hill¹⁷. Równocześnie administracja centralna w przeciwieństwie do szybko reagującego samorządu terytorialnego – oczywiście także w granicach swoich zasobów i kompetencji – jest zwykle obwiniana o zbyt wolną lub nieadekwatną reakcję, akcentuje się przy tym konieczność lepszego badania ryzyka, oszacowania go i uwzględnienia w polityce administracyjnej. Prawo administracyjne UE, w tym rozporządzenia UE, staje się w coraz większym stopniu prawem opartym na oszacowaniu ryzyka (*risk based approach*, jak np. RODO), a prawo krajowe pozostaje w dawnych schematach legislacyjnych.

Reforma ustroju administracji rządowej staje się więc coraz pilniejsza. Równocześnie pole działania administracji centralnej podlega stałemu ograniczeniu: z jednej strony ze względu na konstytucyjne i ustawowe uprawnienia i obowiązki samorządu terytorialnego, z drugiej z uwagi na właściwość organów UE i legislację europejską. Również sieć konwencji Rady Europy oraz wielu innych aktów prawa międzynarodowego staje się coraz gęstsza, a poruszanie się w jej ramach wymaga od administracji centralnej stosowania „administracji opartej na wiedzy”.

To określenie w dużej mierze pozostaje jednak w naszym kraju tylko hasłem; komplikowanie się zakresu działania resortów znajduje swoje odbicie raczej w zwiększonej liczbie wiceministrów oraz tworzonych dość chaotycznie, w zależności od doraźnej potrzeby politycznej, licznych organów doradczych oraz nietypowych organów administracyjnych, których współpraca pozostawia wiele do życzenia. Stale rośnie liczba organów centralnych oraz organów niezależnych o charakterze regulacyjnym¹⁸. Postulatem prakseologicznym wynikającym z nauki administracji może być także określenie ustawowe docelowej,

¹⁷ H. Hill, *Die Transformation von Staat und Verwaltung*, „Innovative Verwaltung” 2023, nr 3, s. 10 i n. W polskiej literaturze przekrojowo: E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID 19*, Rzeszów 2022.

¹⁸ A. Pakuła, *Centralne organy administracji rządowej – rządzenie czy zarządzanie sprawami publicznymi*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 226 i n.

maksymalnej liczby wiceministrów. Ze względu na zasadę rozpiętości kierowania liczbą zastępców nie można mnożyć w nieskończoność. Skoro spotykamy już się z sytuacją, w której jeden minister ma sześciu wiceministrów, należy postawić pytanie o ich realną pozycję. Ewolucja roli wiceministra w ciągu ostatnich lat jest przy tym bardzo charakterystyczna¹⁹. W sytuacji gdy był to jeden z 2-3 zastępców, jego pozycja prawna polityczna oraz zakres kompetencji były niezwykle znaczące i pozwalały na realne zastępowanie ministra. W sytuacji gdy zastępcą panuje na co dzień nad 1/6 materii resortu, możliwości realnego zastępstwa stają się wątpliwe.

Równocześnie ze względu na ograniczenia wynagrodzeń osób sprawujących najwyższe stanowiska w państwie dochodziło do paradoksalnej sytuacji, w której wynagrodzenia dyrektorów departamentu, ich stabilna pozycja zawodowa sprawiały, że mieli oni w ramach resortu silniejszą pozycję niż jeden z licznych, ale słabych „politycznych” wiceministrów. Jak zwraca uwagę M. Stahl, rośnie liczba nietypowych organów administracyjnych; równocześnie jedną z istotnych konstatacji było ustalenie, że istnieje w każdym resorcie tylko jeden sekretarz stanu, który może łączyć mandat poselski z działaniem w administracji publicznej. Ostatnie zmiany ustawowe pozwoliły na mnożenie stanowisk sekretarzy stanu, rozrastały się również polityczne gabinety ministrów; pozycja doradcy zastrzeżona poprzednio dla najbardziej doświadczonych członków służby cywilnej i ekspertów była obsadzana przez coraz mniej doświadczonych osoby, często tuż po studiach.

Rosnąca specjalizacja organów UE i zwiększająca się liczba agencji sprawiają, że również liczni ministrowie prowadzą swoją „własną” politykę europejską i politykę zagraniczną. Komitet ds. europejskich realizuje w tym zakresie, na podstawie ustawy, kompetencje Rady Ministrów²⁰.

Przykładowo, minister właściwy ds. spraw zagranicznych przestaje stopniowo kontrolować całość relacji międzynarodowych administracji publicznej. Do takich relacji prawo mają też regiony – województwa, których rozstrzygnięcia organów uchwałodawczych co prawda wymagają aprobaty ze strony ministra spraw zagranicznych dla priorytetów prowadzonej polityki zagranicznej, jednak mają w tym zakresie sporą swobodę. Również w systemie organów naczelnych i centralnych minister właściwy ds. spraw zagranicznych traci powoli na centralnym znaczeniu. Po okresie dominacji resortów spraw europejskich

¹⁹ B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna*, t. I, *Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.

²⁰ M. Grzybowski, *Struktura Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej a reforma centrum rządowego (1992-1999)*, „Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2, s. 93; B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *op. cit.*, Warszawa 2012.

(samodzielnych lub w ramach resortu spraw zagranicznych) coraz większą rolę odgrywa w polityce zagranicznej Polski zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i Prezydent²¹, rozbudowujący nie tylko kwestie bezpieczeństwa, ale także polityki europejskiej w swojej administracji; znajduje to też odzwierciedlenie w rosnącej liczbie osób zatrudnionych w Kancelarii Premiera i w Kancelarii Prezydenta. Ministerstwo spraw zagranicznych koncentruje się ostatnio głównie na koordynacji pracy placówek dyplomatycznych za granicą.

Rośnie stale liczba organów pomocniczych i pełnomocników administracji rządowej, a mimo że powołanie wicepremierów nie jest obligatoryjne, stali się oni nieodłącznym komponentem administracji centralnej. W przypadku rządów koalicyjnych – jak zwraca uwagę M. Kasiński – kompetencje Prezesa Rady Ministrów są bardzo rozległe i zróżnicowane. Można je uporządkować, jak czyni to autor w czterech grupach: to kompetencje w zakresie stosowania prawa, stanowienia prawa, po drugie – kompetencje kierownicze i nadzorcze w stosunku do organów administracji rządowej w tym nadzór nad centralną administracją rządową nieobjętą zakresem działań administracji rządowej. To wreszcie kompetencje nadzorcze wobec samorządu terytorialnego i kompetencje personalne dotyczące Rady Ministrów: obsady stanowisk kierowniczych w administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów jest także zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, który po okresie zasadniczej erozji powinien zostać w nowych warunkach odbudowany. Jak zwraca się uwagę w literaturze, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, której nazwa pochodzi również stąd, że w związku z likwidacją Urzędu Rady Ministrów chciano odzwierciedlić niższy status i ograniczone zatrudnienie w tym obszarze, rozrasta się w ostatnich latach znacząco, podważając zatrudnienie do ponad tysiąca osób. Posiada przy tym już osiem zasadniczych zadań – od niezwykle istotnej oceny kosztów projektowanych regulacji, przez ocenę międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju, do oceny funkcjonalności struktur państwa i ich sprawności; na bieżąco koordynuje realizację polityki kadrowej w administracji rządowej, zapewnia współdziałanie Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, a także koordynuje współdziałanie Premiera i Rady Ministrów z Sejmem i Senatem oraz Prezydentem, co ma szczególne znaczenie w okresach kohabitacji.

Według definicji J. Jagielskiego²² dział administracji rządowej to wyznaczony ustawowo krąg spraw z zakresu administracji poddany kierownictwu

²¹ R. Michalska-Badziak, *Administracja centralna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.

²² J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 189 n.

ministra, jak również określone przez ustawę organy i inne podmioty szczebla centralnego działające w dziedzinach objętych działem, które podporządkowane są temu ministrowi lub poddane jego nadzorowi. Art. 5 u.d.a.rz. przewiduje obecnie 35 działów administracji rządowej. Autor ten podkreśla, że Rada Ministrów i posiedzenia powinny być forum wypracowywania jednolitej polityki rządowej, a nie płaszczyzną prezentacji i uzgadniania sprzecznych interesów i opcji resortowych ze względu na krytykowaną sterowność administracji rządowej²³. Ta druga sytuacja ma, niestety, obecnie miejsce.

Podstawowe znaczenie ma przegląd istniejących działów z punktu widzenia utworzonych potem urzędów pełnomocników oraz pozaresortowych i resortowych organów centralnych. Charakterystyczne, że jedyną innowacyjną zmianą przy utworzeniu nowych rządów jest zwykle dodanie „aktualnych” resortów – np. do spraw cyfryzacji, klimatu lub polityki senioralnej; najczęściej jednak są to ministrowie bez teki – nie zostaje dla nich wyodrębniony nowy dział administracji publicznej. Oznacza to kreowanie ich jako organów koordynujących, którzy muszą działać w poprzek podziałów resortowych. Podobnie jak aktywność pełnomocników rządu dotycząca coraz węższych zagadnień nie oznacza to zmiany jakościowej administracji centralnej.

Administracja publiczna składa się z dwóch zasadniczych części: administracji rządowej i samorządowej. Szczególną uwagę należy więc poświęcić zwornikowi obu tych rodzajów administracji publicznej – jest to obecnie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Doświadczenie recentralizacji ostatnich lat oraz praktycznej deprecjacji pracy Komisji i jej funkcjonowania każe zastanowić się nad zasadniczą zmianą charakteru tej współpracy. Jest ona tym trudniejsza, że po obu stronach mamy podmioty o dużym stopniu dezintegracji: z jednej strony jest to mocno podzielona różnicami resortowymi i wielokrotnie opisywaną silosowością administracji administracja centralna, a z drugiej administracja samorządowa, która jest reprezentowana przez kilka związków samorządowych, nie posiada jednak żadnej wspólnej organizacji dachowej albo też nawet wspólnoty informacyjnej samorządu terytorialnego. Próba uzgadniania wzajemnych stanowisk przed posiedzeniem komisji wspólnej nie oznacza systematycznej pracy koordynacyjnej. W ostatnich latach administracja rządowa utrzymywała kontakty i prowadziła politykę administracyjną o charakterze wybiórczym, adresując ją tylko do niektórych rodzajów samorządu terytorialnego i niektórych podmiotów samorządowych; wyróżnianie jed-

²³ W. Góralczyk (jr.), *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016; B. Rakoczy, *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

nych z nich za pomocą przyznawania środków z funduszy celowych z pominięciem innych kreowało nowe podziały i pogłębiało dotychczasowe.

Konkludując, konieczne wydaje się w najbliższych latach przeniesienie ciężaru zainteresowań doktryny prawa administracyjnego na administrację rządową, wymagającą pilnej reformy – poza odwróceniem trendu recentralizacji niezbędne jest dostosowanie jej do nowego typu europejskich regulacji administracyjnoprawnych oraz uporządkowanie coraz większej grupy organów centralnych jako nietypowych organów administracyjnych.

Inne instrumenty terytorialne jako złożone formy współpracy administracyjnej

O istotnym znaczeniu współpracy (współdziałania) w administracji publicznej nikogo nie trzeba przekonywać. Dotyczy to zwłaszcza tych osób, które miały sposobność poznać imponujący dorobek naukowy Szanownego Jubilata Profesora Jerzego Korczaka obejmujący m.in. materię współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Celem opracowania jest przedstawienie niektórych zagadnień związanych z nowym rodzajem instrumentów terytorialnych, które będą wdrażane w ramach realizacji polityki spójności UE po raz pierwszy w perspektywie finansowej 2021-2027. Chodzi tu o przewidziane w art. 36 ustawy wdrażającej inne instrumenty terytorialne (IIT), będące instrumentem rozwoju terytorialnego, o którym mowa w art. 28 i art. 29 tzw. rozporządzenia ogólnego¹ oraz w art. 9 i art. 11 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności².

IIT są to złożone wielopodmiotowe formy współpracy administracyjnej, angażujące w wielostopniową procedurę tworzenia i realizacji zarówno podmioty krajowe, jak i unijne. Ten rodzaj współpracy administracyjnej mieści się w pojęciu „kooperacyjnego wykonywania prawa UE”. Unię Europejską uznaje się za najbardziej zaawansowany model współpracy państw, a stworzony przez nią system prawny można określić regionalnym prawem współpracy,

* Dr hab. Barbara Kowalczyk, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID [0000-0001-8012-1985](https://orcid.org/0000-0001-8012-1985).

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 159 oraz Dz. Urz. UE L 261 z 22.07.2021, s. 58.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 60 oraz Dz. Urz. UE L 13 z 20.01.2022, s. 74.

które za cel zasadniczy postawiło integrację państw członkowskich, nakładając na nie obowiązek współpracy³, bo wymagają tego charakter i cele organizacji. W tym konkretnym przypadku chodzi o wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii⁴. Współpraca administracyjna przy tym oparta jest na bardziej operacyjnym modelu angażującym bezpośrednio organy administracji publicznej różnego szczebla⁵. W rezultacie organy administracji krajowej coraz częściej wchodzą na wiele różnych sposobów w interakcje ze sobą i z organami administracji UE, a przy tym współpraca administracyjna ma wartość innowacji prowadzących do lepszego wdrażania prawa europejskiego⁶. O praktycznym znaczeniu współpracy administracyjnej decyduje jej elastyczność i dynamiczny charakter.

Współpraca administracyjna obejmuje wielość i różnorodność instytucji i działań, ma zmienny zakres terytorialny, przedmiotowy i organizacyjny (podmiotowy). Ma ścisły związek ze skutecznym wdrażaniem prawa Unii przez państwa członkowskie, a ściślej temu właśnie służy. Zdolność administracji krajowej do współpracy jest elementem ogólnej zdolności administracyjnej państwa⁷. W najogólniejszym ujęciu przeróżne postacie współpracy dadzą się sprowadzić do modelu sieci, rozumianych tu jako zespół (kompleks, całość) różnych podmiotów (organizacji) działających razem w mniej lub bardziej ustrukturyzowany sposób po to, by zrealizować wspólny cel⁸.

W art. 28 rozporządzenia ogólnego wskazano, że gdy państwo członkowskie wspiera zintegrowany rozwój terytorialny, czyni to w oparciu o strategię rozwoju terytorialnego lub lokalnego w dowolnej z następujących form: a) zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT – art. 34 rozporządzenia ogólnego); b) rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS – art. 35 rozporzą-

³ Ogólną podstawę obowiązku współpracy w prawie traktatowym ustanawia art. 4 ust. 3 TUE, statuujący zasadę lojalnej współpracy, symbolicznie dopełniony w przypadku administracji publicznej przepisami art. 197 TFUE. Przewidują one, że skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, stanowi przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich i UE. Ustawodawca unijny wprost zalicza zasadę współpracy do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej (zasad ogólnych prawa UE). Art. 197 ust. 1 TFUE stwarza ramowe podstawy współpracy administracyjnej i jako przepis o charakterze ogólnym nie narusza pozostałych postanowień traktatów przewidujących współpracę administracyjną między państwami oraz między nimi a Unią.

⁴ Art. 174 i 178 TFUE.

⁵ F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, „European Public Law” 2010, vol. 4, no. 16, s. 616.

⁶ A. Wilk-Ilewicz, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II (art. 90-222), Warszawa 2012, LEX.

⁷ Zob. art. 197 TFUE.

⁸ F. Lafarge, *op. cit.*, s. 615-616.

dzenia ogólnego); lub c) inne narzędzie terytorialne wspierające inicjatywy opracowane przez państwo członkowskie (IIT – art. 36 rozporządzenia ogólnego). IIT są najbardziej elastycznym instrumentem terytorialnym⁹, wspierającym rozwój relacji funkcjonalnych¹⁰. Ich głównym celem „jest wspieranie władz lokalnych w budowaniu potencjału administracyjnego oraz współpracy z innymi j.s.t., partnerami społeczno-gospodarczymi i organizacjami pozarządowymi w celu rozwiązywania problemów o charakterze lokalnym, wykorzystywania lokalnych potencjałów i szans rozwojowych oraz tworzenia przewag konkurencyjnych”¹¹. Jak wynika z zasad realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce, IIT może być wykorzystany: 1) na obszarach strategicznej interwencji – w gminach zagrożonych trwałą marginalizacją oraz obszarach funkcjonalnych miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, które nie zostały objęte instrumentem ZIT; 2) na innych obszarach (np. problemowych, inwestycyjnych czy o szczególnym potencjale turystycznym lub kulturowym) wyznaczonych przez właściwą instytucję zarządzającą – w szczególnie uzasadnionych przypadkach; 3) na obszarach wskazanych w gminnych programach rewitalizacji – w przypadku działań z zakresu rewitalizacji; 4) przez partnerstwa j.s.t. objęte wsparciem Centrum Wsparcia Doradczego¹². Z IIT mogą być finansowane projekty ze wszystkich celów polityki spójności¹³, o ile służą wzmocnieniu procesów funkcjonalnych na terytoriach objętych strategią, przede wszystkim jednak powinny zostać ukierunkowane na realizację inwestycji w CP 5, tj. wspierane będą kompleksowe i zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności i gospodarki, ładu przestrzennego, zrównoważonego gospodarowania przestrzenią oraz bezpieczeństwa publicznego

⁹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zasady-realizacji-instrumentow-terytorialnych-w-polsce-w-perspektywie-finansowej-ue-na-lata-2021-2027> [dostęp 2.11.2023].

¹⁰ *Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027 w Polsce*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf, s. 246 [dostęp 2.11.2023].

¹¹ A. Brzyska et al., [w:] M. Perkowski, R. Poźdźik (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 36, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587908824/706264?tocHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp 5.11.2023].

¹² Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady realizacji...*, s. 49. Na temat projektu Centrum Wsparcia Doradczego zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Centrum Wsparcia Doradczego, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/centrum-wsparcia-doradczego> [dostęp 28.10.2023].

¹³ CP 1: Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa; CP 2: Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa; CP 3: Lepiej połączona Europa; CP 4: Europa o silniejszym wymiarze społecznym; CP 5: Europa bliżej obywateli; CP 6 (cel dodatkowy): Łagodzenie skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu.

(zwiększanie odporności lokalnej gospodarki). Obszarem tematycznym wyodrębnionym dla IIT jest rewitalizacja.

Warunkiem realizacji IIT jest opracowanie strategii terytorialnej sporządzonej na potrzeby wdrożenia IIT: strategii IIT albo innych dokumentów strategicznych pełniących funkcję strategii IIT, np. strategii rozwoju ponadlokalnego, gminnego programu rewitalizacji albo strategii rozwoju gminy. Zgodnie z art. 36 ust. 8 ustawy wdrażającej strategia IIT określa w szczególności: 1) syntezę diagnozy obszaru realizacji IIT wraz z analizą problemów, potrzeb i potencjałów rozwojowych, w tym wzajemnych powiązań gospodarczych, społecznych i środowiskowych; 2) cele, jakie mają być zrealizowane w ramach IIT, ze wskazaniem wykorzystanego podejścia zintegrowanego, oczekiwanych wskaźników rezultatu i produktu powiązanych z realizacją właściwego programu; 3) listę projektów realizujących cele, o których mowa w pkt 2, wraz z informacją na temat sposobu ich wskazania oraz powiązania z innymi projektami; 4) opis procesu zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych oraz właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska oraz podmiotów odpowiedzialnych za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób niepełnosprawnych, równości płci i niedyskryminacji w pracach nad przygotowaniem i wdrażaniem strategii IIT. Strategia może również zawierać inne elementy, poza powyższym katalogiem obligatoryjnych¹⁴. Kolejnym warunkiem realizacji IIT jest pozytywne zaopiniowanie strategii IIT w terminie 60 dni od dnia otrzymania przez właściwą instytucję zarządzającą programem – w zakresie możliwości finansowania strategii IIT w ramach tego programu.

IIT jest programowany i wdrażany przez j.s.t. lub ich partnerstwo. IIT przewiduje wykorzystanie instrumentów terytorialnych funkcjonujących w państwach członkowskich na podstawie przepisów krajowych. W tym względzie ustawa wdrażająca stanowi o partnerstwie utworzonym w jednej z form współpracy j.s.t., o których mowa w art. 64, art. 74 i art. 84 u.s.g. oraz w art. 5 ust. 2, art. 72a, art. 73 i art. 75 u.s.p.¹⁵ Wybór formy prawnej współpracy pozostawiony jest decyzji jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w realizacji IIT, tym samym daje możliwość wyboru formy najlepiej odpowiadającej na potrzeby i możliwości danego obszaru¹⁶. Właśnie partnerstwo (z wyjątkiem rewitalizacji), a nie samodzielne działanie j.s.t. jest reko-

¹⁴ A. Brzyska *et al.*, *op. cit.*

¹⁵ Art. 36 ust. 4 ustawy wdrażającej.

¹⁶ Zob. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady realizacji...*, s. 49.

mendowanym sposobem wdrażania IIT – ze względu na zwiększony potencjał i skalę oddziaływania¹⁷. Odstępstwa od tej zasady możliwe będą jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach¹⁸.

Przykładem IIT jest porozumienie międzygminne zawarte przez Gminy tworzące Inny Instrument Terytorialny Subregionu Wrocławskiego (IIT SW)¹⁹. Stronami porozumienia jest 25 dolnośląskich gmin²⁰. Porozumienie zostało zawarte na podstawie art. 10 ust. 1 w związku z art. 74 ust. 1 i 2 u.s.g. Organy stanowiące i kontrolne gmin podjęły uprzednio stosowne uchwały w sprawie wyrażenia zgody na współdziałanie z pozostałymi gminami w formie porozumienia oraz wydzielenia na ten cel odpowiedniego majątku.

W preambule porozumienia strony podkreśliły świadomość korzyści wynikających z integracji j.s.t. na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego wspólnot samorządowych, w celu zwiększenia szans i potencjału tych jednostek oraz efektywnego wykorzystania środków przewidzianych w budżecie UE w okresie programowania na lata 2021-2027. Celem porozumienia jest określenie praw i obowiązków oraz zasad współpracy stron porozumienia przy wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji, koordynowaniu przedsięwzięć, bieżącej obsłudze i rozliczeniach IIT SW. Gminy m.in. wyłoniły Lidera porozumienia²¹ – Gminę przejmującą prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z zadaniami publicznymi objętymi porozumieniem. Gminy powierzające zadania mają zaś obowiązek udziału w kosztach realizacji zadań. Lider został upoważniony do występowania w imieniu wszystkich gmin zawierających porozumienie w procesie negocjacji, ustanawiania i realizacji planowanego IIT. Zgodnie z porozumieniem do zadań Lidera należy m.in.: a) zatwierdzenie Strategii IIT SW i jej zmian po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu Sterującego IIT SW; b) podpisanie w imieniu IIT SW porozumienia w sprawie finansowania Strategii IIT SW ze środków Funduszy

¹⁷ Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf, s. 247 [dostęp 2.11.2023].

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Porozumienie międzygminne zawarte 30 marca 2023 r. przez Gminy tworzące Inny Instrument Terytorialny Subregionu Wrocławskiego w sprawie zasad współpracy Stron Porozumienia przy wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji i koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć, bieżącej obsłudze i rozliczeniach Innego Instrumentu Terytorialnego Subregionu Wrocławskiego oraz powierzenie Gminie Strzelin zarządzania Innym Instrumentem Terytorialnym Subregionu Wrocławskiego, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 2597.

²⁰ Subregion Wrocławski obejmuje teren, który geograficznie pokrywa się z obszarem gmin: Bierutów, Borów, Brzeg Dolny, Cieszków, Domaniów, Dziadowa Kłoda, Jordanów Śląski, Kondratowice, Kostomłoty, Krośnice, Malczyce, Mietków, Międzybórz, Milicz, Prusice, Przeworno, Strzelin, Syców, Środa Śląska, Twardogóra, Udanin, Wiązów, Wińsko, Wołów, Żmigród.

²¹ Została nim Gmina Strzelin.

Europejskich dla Dolnego Śląska (FEDS) 2021-2027 lub innych środków zewnętrznych; c) udział w wyborze do dofinansowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, projektów wynikających ze strategii IIT SW, w szczególności przez umieszczenie w strategii listy projektów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie; d) przewodniczenie Komitetowi Sterującemu IIT SW; e) udział w pracach Komitetu Monitorującego FEDS 2021-2027; f) zatwierdzenie rocznych raportów monitoringowych z realizacji Strategii po uprzedniej opinii Komitetu Sterującego IIT SW. Burmistrz Gminy Lidera jest uprawniony do reprezentowania wszystkich stron porozumienia z wyłączeniem działań związanych z realizacją projektów ze środków alokacji finansowej.

Na mocy porozumienia został powołany także Komitet Sterujący (KS IIT SW), w skład którego wchodzić wójtowie oraz burmistrzowie reprezentujący strony porozumienia, a kieruje jego pracami burmistrz Lidera. Komitet Sterujący IIT SW pełni funkcję opiniotwórczą w zakresie wdrażania, finansowania, ewaluacji, uzgadniania inwestycji i rozliczania IIT SW. Do najważniejszych zadań KS IIT SW należy: a) wydawanie opinii dla projektu Strategii IIT SW i jej zmian, b) udział Przewodniczącego Komitetu Sterującego w pracach Komitetu Monitorującego FEDS 2021-2027, c) opiniowanie rocznego sprawozdania z realizacji IIT SW, d) wydawanie opinii i formułowanie wniosków z własnej inicjatywy oraz na wniosek Przewodniczącego Komitetu Sterującego IIT SW, e) zatwierdzanie budżetu IIT SW, f) rozpatrywanie innych spraw oraz opiniowanie dokumentów niezbędnych do realizacji IIT SW.

IIT SW posiada także własną obsługę administracyjną – Biuro IIT SW. Do jego zadań należy m.in.: a) obsługa administracyjna Lidera IIT SW w zakresie realizacji jego zadań, b) przygotowanie projektu Strategii IIT SW oraz jej zmian, c) prowadzenie działań w zakresie wdrażania Strategii IIT SW oraz koordynacja działań Lidera Porozumienia w tym zakresie, d) współpraca z instytucjami zaangażowanymi w przygotowanie i wdrażanie IIT SW, e) koordynowanie realizacji projektów wynikających ze Strategii IIT SW, f) przygotowanie i zarządzanie budżetem IIT SW, h) bieżące informowanie KS IIT SW o działalności Biura IIT SW, g) prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, h) opracowanie rocznych raportów monitoringowych z realizacji IIT SW.

Porozumienie przewiduje także udział partnerów społecznych polegający na opiniowaniu dokumentów niezbędnych do realizacji zadań IIT SW. Partnerami społecznymi mogą być przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób niepełnosprawnych, równości płci i niedyskryminacji, organizacji poza-

rządowych, Lokalnych Grup Działania oraz innych właściwych zainteresowanych stron. Procedurę wyboru partnerów społecznych określa Lider, a wybrane podmioty zatwierdzane są uchwałą Komitetu Sterującego.

Z poczynionej krótkiej analizy regulacji dotyczącej IIT wynika, że znane prawu krajowemu formy współdziałania j.s.t. przybierają nowy unijny kontekst i treść, służąc wdrażaniu polityki i prawa UE. Metoda integracji przez fundusze strukturalne UE stanowi skuteczny mechanizm wpływu prawa UE na administracyjne prawo ustrojowe. Położenie nacisku na współdziałanie j.s.t., inicjowanie i wzmacnianie już istniejącej współpracy służy budowaniu ich zdolności administracyjnej.

Współadministrowanie na przykładzie relacji administracji ze społeczeństwem – zarys problematyki

Wprowadzenie

Dokonujące się od początku XXI w. przeobrażenia administracji publicznej zdają się być procesem nieodzownym, bowiem zmianom, i to gwałtownym, ulegają warunki administrowania. W dobie wzrastającej roli instytucji ponadnarodowych (UE), postępu cywilizacyjnego czy upowszechniania idei demokracji konieczne są niezbędne zmiany tak struktur administracji publicznej, jak i jej funkcji czy sposobu realizacji zadań publicznych, aby możliwe było osiąganie przez nią samą walorów sprawności, efektywności i skuteczności dla w miarę możliwości pełnego zapewniania realizacji potrzeb społeczności.

Stąd też wyzwania stojące przed administracją publiczną, od której oczekuje się większej niż dotąd aktywności. Jednym z przejawów zmiany paradygmatu klasycznego administrowania w kierunku współadministrowania jest stosowanie instrumentów komunikacji z otoczeniem administracji, a zwłaszcza z obywatelami i włączanie ich w procesy administrowania na innych niż tradycyjne założeniach – co skutkuje przekształceniem roli samych obywateli z pozycji podmiotów administrowanych w kierunku współtwórców i współuczestników. Odzwierciedleniem takiej tendencji zmian jest niewątpliwie demokracja uczestnicząca i wynikające stąd mechanizmy współadministrowania sprawami publicznymi.

Demokracja uczestnicząca, inaczej nazywana partycypacyjną, ma swoje źródła w czasach starożytnych. Model demokracji starożytnych Aten zakładał bezpośredni udział jednostek we władzy realizowany w ich zgromadzeniach ludowych – *ekklesia*¹. Stał się on wzorcem dla partycypacji bezpośredniej, której współczesną odmianę możemy obserwować w Szwajcarii. Model wzorcowy demokracji uczestniczącej ulegał przeobrażeniom wraz z rozwojem narodów

* Dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Instytut Nauk Prawnych; ORCID 0000-0002-7514-9219.

¹ M.H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*, Morgn 1999, s. 144.

i państw, by dzisiaj przyjąć w większości z nich formę demokracji semibezpośredniej². Różne formy demokracji partycypacyjnej we współczesnych państwach są następstwem reform mających miejsce w ostatnich kilku dekadach. Inspirowane one były ideą *good public management* i *good governance*³, które są odpowiedzią na kryzys demokracji przedstawicielskiej. Począwszy od teoretycznych założeń na rzecz zwiększenia uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, idea *good administration* stała się prawem podmiotowym gwarantowanym przez akty prawa UE⁴. Wiąza one jednak wyłącznie instytucje unijne, co nie znaczy, że w krajowych porządkach prawnych nie odnajdujemy rozwiązań będących odpowiednikiem tego prawa, bowiem każda demokracja zakłada ze swej istoty jakiś udział obywateli we władzy.

1. Instrumenty jednostkowego udziału we władzy i jej rozstrzygnięciach

Zgodnie z Konstytucją RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym⁵. Wynika z tego, że prawo stanowione realizuje standardy demokracji związane z istnieniem gwarancji legalnego wpływu obywateli na władzę.

Oczywiście warunkiem realnego wpływu na władzę przez jednostki i podmioty administrowane jest dostęp do informacji o jej działaniu, co jako prawo do informacji publicznej gwarantowane jest w samej Konstytucji RP. Jej normy, deklarując zasadę jawności działania organów władzy, tworzą podstawy do uzyskiwania przez jednostki „informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Przedmiotowy zakres tego prawa obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, jak też innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Na prawo do uzyskiwania informacji składają się: dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu⁶. Rozwinięcie regulacji konstytucyjnych w zakresie prawa do informacji o działaniach władzy odzwiercie-

² P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 17-19.

³ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy. An introduction to Comparative Public Administration*, New York-London 2018, s. 320-321.

⁴ Art. 41 KPPUE.

⁵ Art. 2 Konstytucji RP.

⁶ Art. 61 Konstytucji RP.

dlaą przepisy u.d.i.p. Obywatele, realizując swoje uprawnienia, mają możliwość uzyskiwania informacji publicznej poprzez uprawnienie do niezwłocznego uzyskania takiej informacji, która zawiera aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Prawo to przysługuje każdej osobie, a od osoby występującej o informację publiczną nie wolno żądać uzasadnienia wniosku. Uprawnienie jednostki związane jest z istnieniem tzw. obowiązku publikacyjnego, bowiem każdy podmiot władzy (w tym administracji publicznej) obowiązkowo upowszechnia poprzez podanie do publicznej wiadomości zestaw informacji o prawnych podstawach swojego działania, o swojej strukturze, osobach zajmujących stanowiska, realizowanych zadaniach oraz środkach publicznych na stronach internetowych w elektronicznym biuletynie informacyjnym.

Przykładem wpływu na administrację publiczną jest prawo jednostki do obsadzania organów władzy poprzez wybory w ramach ustroju demokracji przedstawicielskiej oraz udział w referendum. Obsadzanie stanowisk publicznych w administracji publicznej odbywa się w oparciu o normy prawa kształtujące ustrój organów władzy publicznej pochodzących z wyborów bezpośrednich. W odniesieniu do struktur administracji publicznej mowa o organach samorządu terytorialnego: wykonawczego i stanowiącego w gminie⁷, stanowiących w powiatach⁸ i województwach⁹.

Podjęmowanie przez jednostki (mieszkańców) rozstrzygnięć w formie referendum szczegółowo regulują kolejno przepisy o referendum ogólnokrajowym¹⁰ i lokalnego¹¹. Umożliwiają one obywatelom powszechne głosowanie, a tym samym możliwość udziału w życiu publicznym. Zgodnie z nimi w referendum mieszkańcy jako członkowie wspólnoty wyrażają swoją wolę o sposobie załatwiania każdej istotnej sprawy tej wspólnoty, o charakterze społecznym lub gospodarczym. Mogą oni kształtować decyzje w sprawach o zasięgu lokalnym, np. odwołanie organu wykonawczego gminy, o przeznaczeniu terenu pod inwestycje, o wskazanie punktu selektywnej zbiórki odpadów; sprawy o zasięgu regionalnym jak prywatyzacja przedsiębiorstwa, budowa spalarni odpadów, czy też decydować w doniosłej sprawie publicznej lub o innych sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa¹².

⁷ Art. 11 u.s.g.

⁸ Art. 8 u.s.p.

⁹ Art. 5 ust. 1 u.s.w.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 851, art. 2 ust. 1.

¹¹ Art. 2 u.r.l.

¹² P. Radziewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 125, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587939382/736822/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp 20.10.2023].

Wśród innych podstaw prawnych gwarantujących jednostkom udział w decyzjach podejmowanych przez władzę wskazać można także na prawo petycji. Prawo petycji jest gwarantowane w Konstytucji RP, ale aż do 2014 r. nie miało szczegółowego rozwinięcia w ustawie¹³. Jej przepisy urzeczywistniają prawo udziału obywateli we władzy, przyznając im możliwość wniesienia konstruktywnego wniosku w sprawie z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem petycji może być żądanie zmiany prawa, podjęcia decyzji lub działania na rzecz wnoszącego petycję, na rzecz życia zbiorowego lub wartości w imię dobra wspólnego. Wniesienie petycji rodzi obowiązek ustosunkowania się do jej treści, chociaż nie skutkuje obowiązkiem wzięcia jej pod uwagę¹⁴, co jednakże nie jest przecież wykluczone¹⁵.

Udział jednostki we władzy realizuje się także w formach tzw. demokracji deliberacyjnej¹⁶. Zalicza się do nich instrumenty, w których następuje udział zbiorowego suwerena, grupy lub jednostki w procesie podejmowania rozstrzygnięcia (decyzji publicznej), z tym że końcowa treść rozstrzygnięcia zależy od organu władzy. Poprzez decyzję publiczną należy tutaj rozumieć decyzje o zamiarach i zachowaniu administracji w sprawach zbiorowych, z tym że bez znaczenia jest jej forma prawna. Może ona przyjąć kształt aktu normatywnego, polityki publicznej albo konkretnego działania na rzecz zbiorowości¹⁷.

W tej kategorii odnajduje się szereg regulacji odnoszących się do procesów konsultacyjnych. Pojęcie konsultacji (społecznych) to zbiorcze określenie procesów, w którym przedstawiciele władzy publicznej przedstawiają obywatelom, ich grupom, organizacjom pozarządowym swoje zamiary dotyczące np. aktów normatywnych i innych działań, które będą miały wpływ na życie codzienne danej społeczności. Proces konsultacji społecznych obejmuje przedstawienie informacji o zamiarach, wysłuchanie opinii, modyfikowanie planowanych zamierzeń oraz podjęcie decyzji przez władze.

Biorąc pod uwagę szczebel administracji publicznej, podstawy prawne konsultacji społecznych znajdziemy w przepisach dotyczących działania organów administracji rządowej – Rady Ministrów¹⁸. Przewidują one we-

¹³ U.pet.

¹⁴ J. Jaśkiewicz, [w:] *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 1, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587687070/484510/jaskiewicz=-jacek-ustawa-o-petycjach-komentarz?cm-RELATIONS> [dostęp 22.10.2023].

¹⁵ K. Daniel, *Prawo petycji w teorii i praktyce Sejmu VIII Kadencji*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr 21, s. 246 i n.

¹⁶ J. Żak, *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej*, [w:] R. Balicki, M. Jaśłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 284.

¹⁷ H.G. Rainey, J.C. Ronquillo, C.N. Avellaneda, *Decisions making in public organization*, [w:] P.C. Nutt, D.C. Wilson (red.), *Handbook of decision making*, Willey 2010.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, art. 7.

wewnętrzne eksperckie konsultacje projektów aktów normatywnych i innych dokumentów, np. programów. Udział obywateli w ich opracowaniu realizuje się na etapie opracowywania oceny skutków planowanych regulacji prawnych, które zgodnie z regulaminem Rady Ministrów muszą zawierać opis skutków gospodarczo-społecznych i informacje o przeprowadzonych obligatoryjnych konsultacjach. Opinie zgromadzone na tym etapie nie mają wiążącego dla władzy charakteru.

Innym przykładem prawa zakładającym prowadzenie konsultacji na szczeblu centralnym są przepisy u.z.p.p.r. Jej unormowania wprost realizują europejskie standardy kształtowania polityk publicznych, które wymagają, aby państwa członkowskie stosowały odpowiednie procedury konsultacyjne w procesie kształtowania treści polityk publicznych¹⁹. Polityki publiczne (*politics, policy*) chociaż jako akty planowania działania władzy są powszechne²⁰, to jednak nadal nie doczekały się jednoznacznej definicji. Przyjąć można, że są nimi procesy związane z osiąganiem celów²¹, w których oprócz aktorów publicznych występują obywatele jako podmioty współkształtujące sposoby osiągania celów publicznych oraz ich adresaci. W prawie polskim mianem polityk publicznych określić można wszelkie plany, programy o charakterze strategicznym i wykonawczym, ogólne i dziedzinowe opracowywane na szczeblu krajowym. Każde z nich poprzedzone muszą być konsultacjami społecznymi, w wyniku których treści polityk mogą ulegać przeobrażeniom.

W odniesieniu do administracji lokalnej podstawy prawne kształtowania treści decyzji publicznych odzwierciedlają przepisy ustrojowe przewidujące prowadzenie konsultacji²². W każdej z nich przewiduje się prowadzenie konsultacji obligatoryjnych, gdy dokonana ma być zmiana granic terytorium jednostki, podział lub łączenie terytorium, zmiana nazwy i zmiana siedziby władz oraz fakultatywnych. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do podjęcia aktu prawa miejscowego w sprawach procedury konsultacyjnej na ich terenie. Poza wskazanym przykładem w systemie polskiego prawa administracyjnego można odnaleźć także inne²³.

Szczególnym przykładem procedury konsultacyjnej będącej odzwierciedleniem udziału jednostek w kreowaniu decyzji publicznej jest budżet obywatelski.

¹⁹ *Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners* 2015, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/quality-public-administration-toolbox-practitioners> [dostęp 15.04.2024].

²⁰ W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall 1981, s. 7-33.

²¹ E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, *Routledge Handbook of Public Policy*, New York 2012, s. 3-17.

²² Mowa tutaj o wskazanych wcześniej ustawach: u.s.g., u.s.p. i u.s.w.

²³ Są to rozliczne regulacje odnoszące się do zadań publicznych, jak np. art. 8a u.p.z.p., czy też ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485 ze zm., art. 6.

Jego tworzenie przewidują wspomniane już przepisy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego²⁴. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu jednostki, samodzielnie określając kierunki wydatkowania środków finansowych na wybrane przez siebie zadanie, które, po jego wskazaniu, uwzględniane jest w uchwale budżetowej. Organ stanowiący w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Szczegółowa procedura opracowywania budżetu obywatelskiego jest kształtowana na podstawie aktu prawa miejscowego, w którym w dowolny sposób mogą być określone wymogi dotyczące uprawnionych do udziału w tych konsultacjach, sposób zgłaszania zadań, kryteria oceny ich zasadności oraz kryteria wyłaniania priorytetowych zadań, niemniej ostateczna treść tej decyzji determinowana jest wolą biorących udział w określeniu zakresu przedmiotowego budżetu obywatelskiego i jako taka musi być przez władze uwzględniona.

2. Instrumenty udziału podmiotów zbiorowych na przykładzie organizacji pozarządowych

Poza wskazanymi wybranymi instrumentami oddziaływania jednostki warto wskazać szczególne rozwiązania odnoszące się do organizacji obywatelskich. Ich funkcjonowanie i działalność gwarantowane są konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego. Zasadę tę wyprowadzić można z wolności tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji²⁵. Jednocześnie na państwo nakłada się obowiązek stworzenia warunków umożliwiających im realizację ich celów organizacyjnych. Zakres podmiotowy organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie ma charakteru zamkniętego²⁶. Organizacje te cechuje trwałość, określony poziom zorganizowania, dobrowolność i niezależność, działanie na rzecz interesu partykularnego i zbiorowego z możliwością oddziaływania na rozstrzygnięcia władz publicznych, zdolność do wykonywania zadań pożytku publicznego oraz określona i nieprzekraczalna granica ich oddziaływania na bezpośrednie wykonywanie władzy publicznej²⁷.

²⁴ Art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. oraz art. 10a u.s.w.

²⁵ Art. 12 Konstytucji RP.

²⁶ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX.

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 70; szerzej L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

Najbardziej znaną formą organizacyjną społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pozarządowe. Ich udział w sferze administracji publicznej został poddany kompleksowej regulacji w u.d.p.p.w., która kształtuje zasady i obowiązek stałej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Jej regulacje przewidują następujące formy współpracy:

- zlecanie zadań z udzieleniem dotacji,
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności w celu ich harmonizowania,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych, w tym aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji oraz projektów aktów normatywnych dotyczących zadań publicznych w sferze pożytku publicznego,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej oraz umowy partnerskie²⁸.

Ustawa przewiduje obligatoryjne konsultacje rocznych programów współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi²⁹. Konsultacjom poddawane też muszą być programy współpracy przyjmowane przez organy administracji rządowej³⁰.

Odnosząc się do udziału organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych podejmowanych przez administrację publiczną, stwierdzić należy, iż znaczącą rolę mogą odgrywać zespoły doradczo-inicjatywne oraz rady pożytku publicznego. Co do zasady tworzenie zespołów nie ma charakteru obligatoryjnego, zaś rady pożytku publicznego na szczeblu lokalnym muszą być powołane przy organach wykonawczych samorządu terytorialnego, jeśli z wnioskiem o ich utworzenie zwróci się uprawniona liczba organizacji pozarządowych³¹. Co ciekawe, ustawa wprowadza obowiązek zachowania parytetu w ustalaniu składu osobowego rad pożytku publicznego, co najmniej połowę członków muszą stanowić przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na terenie danego organu. Do podstawowych zadań rad pożytku publicznego jako ciał opiniotwórczo-doradczych należy wyrażanie opinii: o projektach uchwał i aktów prawa dotyczących działalności organizacji pozarządowych, o zadaniach publicznych zlecanych organizacjom pozarządowym oraz o ich standardach, a także o projekcie dokumentów strategicznych (województw, powiatów, gmin).

²⁸ Art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.

²⁹ Art. 5a u.d.p.p.w.

³⁰ Art. 5b u.d.p.p.w.

³¹ Art. 41a i 41e u.d.p.p.w.

Jak zostało wcześniej zaznaczone, regulacje u.d.p.p.w. przewidują prowadzenie współpracy przez organy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, która powinna mieć ciągły i obowiązkowy charakter, przy czym faktycznie realizowane formy współpracy (poza wyjątkami) są następstwem woli obu zaangażowanych stron.

Podsumowanie

Wpływ jednostek i ich zbiorowości na władze w postaci kształtowania obsady personalnej niektórych organów administracji, jak też w postaci współkształtowania treści projektów aktów normatywnych czy aktów planowania, a w końcu określania sposobu realizacji zadań publicznych, którego możliwość potwierdzają rozliczne regulacje prawne, jest niewątpliwie odzwierciedleniem założeń demokratyzmu. Przyjmuje on różne formy, począwszy od decyzji o obsadzie organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego gminy, poprzez możliwość wyrażania opinii o projektach decyzji w sprawach publicznych, jak ma to miejsce w odniesieniu do wszelkiego rodzaju przewidzianych prawem konsultacji, aż do współudziału w kreowaniu rozstrzygnięć w ramach referendów. Wpływ obywateli na władze ma różne natężenie, od niewiążących tę władzę form o doradczym charakterze, do stanowisk obligujących władze do zastosowania konkretnego, wyrażonego przez jednostki stanowiska. Wydaje się, że bez względu na konkretną formę zastosowanie każdej z nich wypełnia znamiona współadministrowania, które co do zasady oznacza włączenie w procesy administrowania jednostek i podmiotów administrowanych po to, aby zwiększać zbieżność treści decyzji publicznych z oczekiwaniami społecznymi, czy też odzwierciedlać określone potrzeby i tendencje. Nawet najlepiej przygotowany administrator nie jest w stanie przecież jednostronnie przewidzieć zapotrzebowania społecznego na określone działania, co potwierdza model racjonalnego decydowania. Podjęcie przez administrację publiczną określonej prawnie formy włączenia jednostki lub zbiorowości w jej działania można uznać za warunek racjonalności rozstrzygnięć. Pamiętać jednak należy, iż nawet w przypadku funkcjonowania w obrocie prawnym wielu instrumentów umożliwiających jednostkom i ich zrzeszeniom wzięcie udziału w procesach administrowania fakt ich skuteczności zależeć będzie od aktywności tych ostatnich. Aktywność ta może być pobudzana przez administrację publiczną, ale też przez wspomniane organizacje pozarządowe poprzez edukację obywatelską, co w aktualnych warunkach administrowania wydaje się być warunkiem koniecznej odbudowy zaufania obywateli do państwa i jego instytucji.

Stosowanie ustawy o rezerwach strategicznych – dylematy legislacyjne

Początków regulacji prawnych odnoszących się do rezerw państwowych należy upatrywać w przepisach z lat 50. ubiegłego wieku. Wiele decyzji podejmowanych w tym zakresie odbywało się w ramach istniejącej wówczas gospodarki planowej i bardzo często nie miało oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Niemniej szcątkową regulację w tym zakresie zawierał dekret z dnia 29 października 1952 r. o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia¹. Dekret ten w art. 2 wprowadzał zasadę, że gospodarowanie artykułami mającymi podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej odbywa się w ramach narodowych planów gospodarczych na podstawie centralnych bilansów materiałowych i centralnych bilansów maszynowych. Wykaz tych artykułów ustalał Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (PKPG), który określał też wykaz produktów rozdzielanych centralnie. Zgodnie z tym dekretem ze względu na potrzeby gospodarki narodowej lub inne potrzeby państwowe mogły być także wydawane przepisy o gospodarowaniu surowcami, półwyrobami, wyrobami gotowymi, maszynami, urządzeniami technicznymi, zwierzętami, płodami rolnymi i leśnymi oraz surowcami wtórnymi. Przepisy te regulowały m.in. produkcję, przerób, obrót, rozdział, gromadzenie, skup, zbył, zbieranie, posiadanie, sortowanie, znakowanie, rejestrację, przewóz oraz zużycie towarów. Przepisy te mógł wydawać Przewodniczący PKPG oraz właściwi ministrowie z zastrzeżeniem, że ci ostatni nie mogli wydawać przepisów odnoszących się do produktów bilansowanych centralnie. Wyjątek dotyczył tylko Ministra Obrony Narodowej, którego te ograniczenia nie obejmowały (art. 3 ust. 4 dekretu).

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o Komisji Planowania przy Radzie Ministrów² utworzyła nowy organ centralnego planowania, znosząc jednocześnie

* Prof. dr hab. Czesław Martysz, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji; ORCID [0000-0002-8814-5954](https://orcid.org/0000-0002-8814-5954).

¹ Dz. U. Nr 44, poz. 301 ze zm. Dekret ten został uchylony z dniem 1 stycznia 1989 r. mocą ustawy z dnia 10 listopada 1988 r. o uchyleniu dekretu o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia, t.j. Dz. U. Nr 37, poz. 288.

² Dz. U. Nr 35, poz. 186.

PKPG. Zadania Komisji zostały znacznie poszerzone, niemniej w dalszym ciągu należało do nich bilansowanie podstawowych surowców, energii, materiałów i wyrobów (art. 2 pkt 7). Postępujący kryzys gospodarczy doprowadził do zwiększenia reglamentacyjnych działań państwa w gospodarce, co skutkowało m.in. utworzeniem Centralnego Urzędu Planowania³. Zadania tego nowego organu niewiele się jednak różniły w odniesieniu do rezerw państwowych, gospodarka bowiem w dalszym ciągu miała charakter planowy.

Zmiany polityczne dokonane w roku 1989 r. skutkowały zniesieniem Centralnego Urzędu Planowania⁴ oraz uchwaleniem ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych⁵. Zgodnie z art. 2 tego aktu prawnego utworzone zostały rezerwy państwowe obejmujące m.in. surowce, materiały, paliwa, maszyny, urządzenia, produkty rolne, produkty żywnościowe, produkty lecznicze i wyroby medyczne oraz inne wyroby niezbędne do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rezerwy te zostały podzielone na rezerwy mobilizacyjne oraz rezerwy gospodarcze (art. 3). Utworzona została Agencja Rezerw Materiałowych (podległa Ministrowi Przemysłu i Handlu) oraz Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych podlegająca Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej (art. 10-14 ustawy). Wprowadzono też obowiązek tworzenia rezerw paliw płynnych, węgla kamiennego oraz gazu ziemnego (art. 15-21 ustawy). Szczegółowe zasady udostępniania rezerw regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych⁶. Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia w przypadku zaistnienia zagrożenia życia ludzkiego oraz drastycznego pogorszenia się warunków bytowych ludności lub możliwości wystąpienia znacznych szkód i strat materialnych, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, zwolnienie rezerw mobilizacyjnych następowało na polecenie Prezesa Rady Ministrów. Należy też dodać, że od 7 kwietnia 2007 r. obowiązywała już inna ustawa w tym zakresie, a mianowicie ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁷.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania, t.j. Dz. U. Nr 41, poz. 327.

⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz. U. Nr 106, poz. 497.

⁵ Dz. U. Nr 90, poz. 404 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 15.

⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1650 ze zm.

Nowa ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych w art. 2 zdefiniowała pojęcia infrastruktury krytycznej⁸, klęski żywiołowej⁹, sytuacji kryzysowej¹⁰ oraz udostępnienia rezerw strategicznych, rozumianego jako przeznaczenie tych rezerw na rzecz określonego organu, w określonym asortymencie i ilości oraz ich wydanie w celu użycia lub wykorzystania (art. 2 pkt 8). W ustawie określono też cel tworzenia tych rezerw jako rzeczy niezbędnych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 u.r.s. 2010). Natomiast to, co może stanowić omawiane tu rezerwy, określił art. 4, zgodnie z którym rezerwy mogą stanowić m.in.: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze oraz produkty biobójcze. Rezerwy te tworzone były w oparciu o Rządowy Program Rezerw Strategicznych, uchwalany przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, który w oparciu o ten program tworzył zasób rezerw.

Ustawa uregulowała także sprawę udostępniania rezerw strategicznych. Decyzję w tej sprawie mógł podjąć minister właściwy do spraw gospodarki nie-

⁸ Ustawa przyjęła tu definicję zawartą w art. 3 pkt 2 u.z.k. i pod tym pojęciem rozumie systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, urządzenia, instalacje oraz usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje m.in. systemy: zaopatrzenia w energię, zaopatrzenia w surowce energetyczne i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, zaopatrzenia w wodę i żywność, ochrony zdrowia i ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, a także systemy produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

⁹ W oparciu o art. 3 pkt 1 u.s.k.ż., wedle którego klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

¹⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.z.k. przez sytuację kryzysową 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.

zwłocznie, w przypadkach wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, określonych w cytowanym art. 3 u.r.s. 2010. Decyzję tę mógł wydać z urzędu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej lub innych ministrów właściwych w sprawach bezpieczeństwa państwa, ochrony zdrowia, transportu, ochrony infrastruktury technicznej lub innych organów realizujących zadania w tym zakresie. Udostępnienie rezerw mogło mieć charakter odpłatny lub nieodpłatny. Ustawa określiła też wzór wniosku w tej sprawie oraz niezbędne elementy decyzji o udostępnieniu rezerw (art. 18 u.r.s. 2010). Należy przy tym zaznaczyć, że art. 7 u.r.s. 2010 w odniesieniu do trybu i zasad wydawania tych decyzji wyłączył stosowanie przepisów k.p.a.

W celu faktycznego wykonywania decyzji w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych powołano podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki Agencję Rezerw Materiałowych – jako agencję wykonawczą w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹¹ (art. 26 u.r.s. 2010). Prezesa Agencji powoływał Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 29-30 u.r.s. 2010). Zgodnie z art. 27 u.r.s. 2010 do zadań Agencji należało m.in. utrzymywanie rezerw strategicznych, w tym ich przechowywanie, dokonywanie wymiany lub zamiany oraz przeprowadzanie konserwacji przechowywanych rezerw strategicznych, wykonywanie decyzji dotyczących tworzenia, udostępnienia i likwidacji rezerw, zakupy określonych ilości asortymentu rezerw oraz organizowanie wydawania udostępnionych decyzjami rezerw strategicznych.

Po kilku nowelizacjach u.r.s. 2010 została uchylona przez nową, obowiązującą obecnie ustawę z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych. Wiele jej istotnych przepisów powtarza regulację zawartą w poprzedniej ustawie, w tym odnoszącą się do celu tworzenia rezerw strategicznych (art. 3 u.r.s. 2020), a także w odniesieniu do tego, co może wchodzić w ich skład (art. 4 u.r.s. 2020). Utrzymana została też zasada, że asortymenty rezerw strategicznych i ich ilości określa Rządowy Program Rezerw Strategicznych, uchwalany obecnie na wniosek Prezesa Rady Ministrów, złożony w terminie nie później niż do 30 kwietnia danego roku. Z kolei Rada Ministrów zobowiązana została do uchwalenia tego Programu lub jego aktualizacji, nie później niż do 31 maja danego roku. Co zrozumiałe, obecnie w proces tworzenia tego projektu Programu zaangażowanych jest wiele rządowych organów naczelnych i terenowych, wymienionych w art. 8 ust. 2 u.r.s. 2020, począwszy od Ministra Obrony Narodowej, przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra do spraw gospodarki, po Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Podobnie jak poprzednio, do decyzji podejmowanych w sprawach tworzenia lub udostępniania rezerw nie stosuje się przepisów k.p.a.

¹¹ Zgodnie z art. 18 u.f.p. agencja ta była państwową osobą prawną.

Zmianie uległa też regulacja odnosząca się do tworzenia rezerw oraz do ich udostępniania. Podejmowanie rozstrzygnięć w tych sprawach przeniesiono z poziomu ministra właściwego do spraw gospodarki na poziom Prezesa Rady Ministrów (art. 13 u.s. 2020). Zgodnie z tym przepisem Prezes Rady Ministrów, w drodze decyzji, tworzy rezerwy strategiczne, zgodnie z ustaleniami rządowego programu, a decyzja ta zawierać musi co najmniej określenie asortymentu i jego ilości oraz przeznaczenia tworzonych rezerw strategicznych. Wykonywanie decyzji o utworzeniu rezerw strategicznych powierzono Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych¹², która zobowiązana została do nabycia określonej ilości asortymentu rezerw strategicznych i przechowywania tak zakupionego asortymentu rzeczy. Należy też dodać, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach (np. w przypadku niedoboru niektórych rezerw), Prezes Rady Ministrów może, w drodze decyzji, utworzyć rezerwy strategiczne nieobjęte programem rządowym.

Zmiana regulacji dotyczy także trybu podejmowania rozstrzygnięć decyzji w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych. W tym przypadku decyzje podejmuje również Prezes Rady Ministrów z urzędu lub na wniosek rządowych organów naczelných lub terenowych wskazanych w art. 8 ust. 2 u.s. 2020. Ustawa określa także wymogi formalne wniosku w tej sprawie oraz podstawowe elementy decyzji podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 19 ust. 5 u.s. 2020 decyzja o udostępnieniu rezerw strategicznych powinna zawierać co najmniej: oznaczenie organu lub podmiotu, na którego rzecz rezerwy strategiczne są udostępnione, określenie udostępnionego asortymentu rezerw strategicznych i jego ilości, oznaczenie organu lub podmiotu, któremu udostępnione rezerwy strategiczne będą wydane do użycia, wskazanie, czy udostępnienie rezerw strategicznych następuje z obowiązkiem zwrotu, lub zobowiązanie do zwrotu niewykorzystanej części udostępnionych rezerw strategicznych, a także inne szczególne warunki udostępnienia rezerw strategicznych, w tym dotyczące obowiązku przetransportowania rezerw lub ich przetworzenia lub obowiązku zawarcia umowy dotyczącej udostępnienia z obowiązkiem zwrotu, jeżeli jest to konieczne ze względu na właściwości udostępnionego asortymentu rezerw strategicznych lub jest to uzasadnione innymi względami. Podobnie jak w poprzedniej regulacji, Prezes Rady Ministrów w razie uzasadnionej potrzeby powinien wydać te decyzje niezwłocznie i podlegające natychmiastowemu wykonaniu przez wskazaną Agencję.

¹² Zgodnie z art. 30-34 u.s. 2020 agencja ta, podobnie jak jej poprzedniczka, jest także państwową osobą prawną, nadzorowaną przez Prezesa Rady Ministrów, który również powołuje Prezesa RARS. Do jej zadań należą wszystkie sprawy związane z utrzymywaniem rezerw strategicznych, w tym ich zakup, przechowywanie, dokonywanie wymiany lub zamiany oraz przeprowadzanie konserwacji przechowywanych rzeczy.

Należy dodać, że zgodnie z art. 23 u.r.s. 2020 Prezes Rady Ministrów może także w drodze decyzji udostępnić określony specjalistyczny asortyment medyczny rezerw strategicznych, mając na względzie potrzebę wsparcia realizacji celów związanych z ochroną zdrowia. Organ ten może to uczynić nawet wówczas, gdy nie występuje sytuacja nadzwyczajna szeroko określona w art. 3 ustawy, tak jak to ma miejsce na podstawie art. 19 u.r.s. 2020. Udostępnienie rezerw strategicznych może więc nastąpić także w innych przypadkach niż te, które wynikają z przepisów określających cel tworzenia rezerw strategicznych. Regulacja ta budzi poważne wątpliwości, bowiem może w praktyce prowadzić do udostępnienia specjalistycznego sprzętu medycznego poza sytuacjami nadzwyczajnymi.

Należy też zauważyć, że zakres przedmiotowy stosowania przepisów art. 19 oraz art. 23 odnosi się do zdecydowanie odmiennych sytuacji faktycznych, choć oba znajdują się w tym samym rozdziale ustawy zatytułowanym „zasady udostępniania rezerw strategicznych”. Z tego względu nie można ich stosować zamiennie. Bliższa analiza tych przepisów wskazuje jednak, że zakres przedmiotowy art. 19 jest znacznie szerszy i odnosi się w sposób niebudzący wątpliwości do przedmiotowego zakresu udostępniania rezerw określonego bardzo obszernie w art. 3 u.r.s. 2020, wskazującego cel tworzenia rezerw strategicznych. Obejmuje on różnego rodzaju sytuacje i stany faktyczne, które można nazwać sytuacjami nadzwyczajnymi, sytuacjami kryzysowymi lub stanami klęski żywiołowej, m.in. ratowanie zdrowia i życia ludzi. Jeśli zatem wystąpi takie zagrożenie, wskazane w art. 19 u.r.s. 2020, Prezes Rady Ministrów został zobowiązany do podjęcia działań mających na celu przeciwstawienie się tym zagrożeniom, w tym działań polegających na udostępnieniu niezbędnego sprzętu i materiałów, stanowiących zasoby rezerw strategicznych, określonych w art. 4 u.r.s. 2020.

Z kolei art. 23 u.r.s. 2020 odnosi się do zgoła odmiennej sytuacji przedmiotowej, czyli do udostępniania specjalistycznego asortymentu medycznego rezerw strategicznych, które mogą być (a więc jest to rozwiązanie fakultatywne) udostępniane w przypadku wystąpienia konieczności zrealizowania zadania związanego z ochroną zdrowia. Udostępnienie takie powinno nastąpić także na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów, z tym że w odróżnieniu do art. 19 u.r.s. 2020 art. 23 nie odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych, ale do typowych, przeciętnych sytuacji życiowych i stanów faktycznych. Może zatem powstać pytanie, jaki sens ma wprowadzenie tego przepisu, skoro każdy sprzęt medyczny, w tym także sprzęt wysoce specjalistyczny, może być udostępniany w rezerw strategicznych na podstawie art. 19 u.r.s. 2020, o ile jest to związane z omawianymi tu sytuacjami kryzysowymi. Regulację tę należy zatem ocenić krytycznie, mając na względzie spójność z pozostałymi przepisami zawartymi w ustawie, a także z punktu widzenia trybu i celu gromadzenia rezerw strategicznych.

W konkluzji można powiedzieć, że co do zasady art. 23 u.r.s. 2020 nie odnosi się do sytuacji kryzysowych, nie ma zatem powodów do stosowania w tym przypadku nadzwyczajnych narzędzi. Należy przy tym mieć na uwadze cel utworzenia rezerw strategicznych, które powinny być wykorzystywane rzeczywiście w stanach nadzwyczajnych, kryzysowych, klęskowych itp. Natomiast zasoby rezerw nie powinny służyć zaspokajaniu bieżących potrzeb czy uzupełnianiu ewentualnych niedoborów wyposażenia i sprzętu, ujawniających się w naturalny sposób w toku realizacji zadań przez jednostki wchodzące w skład systemu ochrony zdrowia.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z art. 24 u.r.s. 2020 na Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych nałożony został obowiązek opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów szczegółowej procedury udostępnienia rezerw strategicznych, w tym czasowego, zwrotnego udostępnienia specjalistycznego asortymentu technicznego rezerw strategicznych oraz specjalistycznego asortymentu medycznego rezerw strategicznych. Jak dotąd takiego aktu jednak nie wydano.

Udostępnianie rezerw strategicznych, zwłaszcza w ochronie zdrowia, jeszcze bardziej skomplikowała regulacja zawarta w art. 46d u.z.z.z.ch. Zgodnie z tym przepisem, w celu zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, minister właściwy do spraw zdrowia może polecić Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych udostępnienie niezbędnego asortymentu rezerw strategicznych, określając rodzaj tego asortymentu i jego ilości oraz organ, na rzecz którego rezerwy strategiczne zostaną udostępnione, lub podmiot, któremu udostępnione rezerwy strategiczne będą wydane do użycia. Z kolei w ust. 2 tego przepisu dodano zastrzeżenie, że do udostępnienia asortymentu rezerw nie stosuje się przepisów ustawy o rezerwach strategicznych. Szczegółowa analiza tego przepisu wskazuje także, że w odniesieniu do tych poleceń nie stosuje się k.p.a.

Aby określić istotę omawianych uprawnień ministra do spraw zdrowia, należy zaznaczyć, że art. 46d u.z.z.z.ch. został dodany przez art. 25 pkt 4 ustawy COVID-owej. Jest to ważna konstatacja, bowiem omawiane uregulowanie zawarte w art. 46d odpowiada w istocie rzeczy treści art. 10d¹³ ustawy COVID-owej i sta-

¹³ Zgodnie z tym przepisem w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu Prezes Rady Ministrów oraz minister właściwy do spraw zdrowia mogli nakładać na jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty lecznicze obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Przepis ten nie określa formy prawnej nakładania tych obowiązków, ani nie wskazuje, jakie środki ochrony prawnej przysługują podmiotom, na które te obowiązki zostały nałożone. W praktyce mogło to prowadzić do nieuzasadnionego i pozbawionego podstawy faktycznej, nadmiernego ingerowania w sferę zadań podmiotów wymienionych w omawianym przepisie, a co za tym idzie, także na przekroczeniu niezasadnie rozumianego przedmiotowego zakresu podstawy prawnej.

nowi przykład rażącego lekceważenia Konstytucji RP oraz u.r.s. 2020. Można postawić pytanie, w jakim celu Sejm uchwalił ten przepis, skoro problematykę wykorzystania rezerw strategicznych w celu zwalczania lub zapobiegania sytuacjom kryzysowym w sposób kompleksowy reguluje właśnie ustawa o rezerwach. Można to ocenić jako zabieg wyłącznie o charakterze politycznym, dający ministrowi do spraw zdrowia niczym nieograniczone możliwości korzystania z tych rezerw. Co więcej, uprawnienia ministra zdrowia zdają się być w sprzeczności z art. 31 i 32 u.r.s. 2020. Wedle art. 31 ust. 1 pkt 2 do zadań Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych należy wykonywanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczących tworzenia, udostępniania i likwidacji rezerw strategicznych. W przepisie tym nie ma mowy, że ta Agencja może wykonywać również decyzje (polecenia) innych ministrów. Ponadto, na podstawie art. 32 tej ustawy, tylko Prezes Rady Ministrów (a nie jakikolwiek inny minister) może w drodze decyzji powierzyć Agencji realizację innych zadań niż określone w art. 31 u.r.s. 2020 w związku z tworzeniem, utrzymywaniem, udostępnianiem i likwidacją rezerw strategicznych. Regulacja zawarta w art. 46d jest więc wyłomem w systemie gospodarowania rezerwami, stawiając pod znakiem zapytania celowość jego wydania, zwłaszcza że w sposób rażący niweczy cel uchwalenia u.r.s. 2020 jako ustawy systemowej.

Przyznać jednak należy, że wydając polecenia na podstawie omawianego przepisu, minister do spraw zdrowia co do zasady nie narusza prawa, bowiem jego uprawnienie w tym zakresie wypływa bezpośrednio z ustawy. Mamy również do czynienia ze swoistymi rozstrzygnięciami, które nie mają formy prawnej decyzji administracyjnej, stąd nie mają tu zastosowania przepisy k.p.a. Szczegółowa analiza tej regulacji pozwala jedynie na stwierdzenie, że omawiane tutaj akty (polecenia) nakładające określone obowiązki mogą być uznane za szczególną postać aktu władczego (aktu administracyjnego), opartego na ustawie, wydane go przez uprawniony ustawowo (a więc właściwy) organ administracji, mającego charakter indywidualny, podwójnie konkretny (skierowany do konkretnego adresata i w konkretnej sprawie administracyjnej), nieodwołującego się przy jego wydawaniu do stosowania przepisów k.p.a., a jednocześnie niemającego ustawowo określonego, odmiennego od k.p.a. trybu wydawania. Innymi słowy, omawiane akty dotyczą wprawdzie klasycznie ujmowanej sprawy administracyjnej¹⁴, z tą tylko różnicą, że jej rozstrzygnięcie nie następuje w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., choć akt ten posiada niemal wszystkie cechy takiej decyzji.

¹⁴ Sprawa administracyjna odnosi się do konkretnego stanu faktycznego, konkretnego zjawiska czy konkretnej sytuacji życiowej, która jest uregulowana przepisami prawa administracyjnego i której rozstrzygnięcie następuje formie decyzji administracyjnej. Zob. bliżej Cz. Martysz, *Zakres obowiązywania*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 41.

Nie ulega jednak wątpliwości, że przy wydawaniu omawianych poleceń można posiłkowo stosować procedurę właściwą do wydawania decyzji administracyjnych, z tym tylko zastrzeżeniem, że niestosowanie w tym postępowaniu przepisów k.p.a. nie będzie stanowiło naruszenia prawa procesowego. Pozostaje jednak do rozwiązania problem ewentualnych środków prawnych (środków zaskarżenia) stosowanych w odniesieniu do tych aktów. Tutaj także należy jednoznacznie stwierdzić, że od obowiązków nałożonych na podstawie omawianego przepisu nie można zastosować jakiegokolwiek środka odwoławczego przewidzianego w k.p.a., a więc odwołania, wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy lub zażalenia. Nie będą też miały tutaj zastosowania inne formy weryfikacji decyzji takie jak wznowienie postępowania, uchylenie lub zmiana decyzji poza postępowaniem odwoławczym czy stwierdzenie nieważności decyzji. W omawianym przypadku jedynym środkiem ochrony przed niezasadnie nałożonym obowiązkiem wydaje się możliwość zaskarżenia polecenia ministra aktu nakładającego na Agencję obowiązek na podstawie art. 46d u.z.z.z.ch., w postaci skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wedle tego przepisu kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg m.in. na: inne niż decyzje i postanowienia „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Z uwagi jednak na fakt skierowania omawianego polecenia do wewnątrz struktury administracji rządowej nie sposób sobie wyobrazić taką drogę zaskarżenia, podobnie jak zastosowania uniwersalnego środka zaskarżenia, przewidzianego w art. 63 Konstytucji RP oraz art. 221-247 k.p.a., czyli możliwość złożenia skargi do organu wyższego stopnia, w tym przypadku do Prezesa Rady Ministrów.

Można też rozważyć, czy omawiane polecenie ministra nie potraktować jako jego zarządzenie ministra w rozumieniu art. 149 ust. 2 Konstytucji RP. Jednak z uwagi na wyjątkowo enigmatyczną regulację podstaw prawnych ich wydawania koncepcję tę należy odrzucić.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 Konstytucji RP „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Wynika z tego, że akty te mogą być kierowane tylko do podległych podmiotowo organów lub pracowników, gdy tymczasem Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych podlega wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów, o czym była mowa wyżej. Powinny być także aktami generalnymi (abstrakcyjnymi), co także przeczy regulacji zawartej w art. 46d u.z.z.z.ch.¹⁵

¹⁵ J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 239.

Ogólnikowa regulacja zawarta w art. 46d nie pozwala też jednoznacznie ocenić, czy wydając omawiane tu polecenia, minister powinien zachować formę pisemną. Wprawdzie w literaturze zgłoszony został pogląd, że skoro ustawodawca nie przesądził o pisemnej formie polecenia, to można je wydawać zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej¹⁶, jednak poglądu tego nie można podzielić. Należy zważyć, że udostępniając sprzęt medyczny, niekiedy o znacznej wartości, minister musi mieć świadomość, iż w procesie tym może dojść do określonych nieprawidłowości. Z tego powodu czynność ta powinna być utrwalona na piśmie przede wszystkim dla celów dowodowych. Dopuszczalne jest natomiast wydawanie tych poleceń w postaci elektronicznej, zarówno na wniosek jakiegось organu lub podmiotu leczniczego, jak i z urzędu.

Skoro istnienie podstawy prawnej do wydawania przez ministra do spraw zdrowia poleceń w sprawie udostępnienia szeroko rozumianego sprzętu medycznego przez Agencję nie może budzić zasadniczych zastrzeżeń, to pozostaje otwarte pytanie, czy minister w tym zakresie może działać całkowicie dowolnie, w sposób zupełnie uznaniowy, nie kierując się jakimikolwiek innymi przepisami prawa poza omawianą tu ustawą. Na to pytanie należy odpowiedzieć zdecydowanie przecząco. Trzeba zaznaczyć, że nawet tak ogólnie sformułowany przepis nie pozwala mu na takie działania, bowiem u podstaw każdego działania organu administracji publicznej leżeć muszą determinanty odnoszące się do stanów faktycznych¹⁷, w oparciu o które polecenia te mogą być wydawane, oraz do determinantów odnoszących się do właściwości rzeczy, ich cech fizycznych lub technicznych, co w odniesieniu do udostępniania sprzętu medycznego ma szczególnie duże znaczenie. Można zatem szczegółowo oceniać, czy działania te minister wykonywał rzetelnie, czy nie przekroczył wskazanego w tym przepisie jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego, jakie były podstawy faktyczne (cel) wydania omawianego polecenia lub poleceń, na jakich przesłankach faktycznych się opierał, czy przeprowadził w tej sprawie jakieś postępowanie dowodowe, czy wiązało się to z racjonalnym wykorzystaniem udostępnionego sprzętu, czy miał na względzie zasadę gospodarnego wykorzystania mienia państwowego, w szczególności podejmując decyzję o bezzwrotnym jego udostępnieniu, czy podejmował jakiekolwiek czynności kontrolne w tym zakresie, czy dostrzegł gdziekolwiek niezasadność swojego polecenia, a jeśli tak, to jakie

¹⁶ P. Łazutka-Gawęda, *Obrót asortymentem związanym z przeciwdziałaniem chorobom zakaźnym stanowiącym majątek skarbu państwa lub rezerwy strategiczne*, [w:] R. Budzisz (red.), *Zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zagadnienia prawne*, 2023, Lex/el. Nawet art. 11h ust. 11 ustawy COVID-owej, dopuszczając ustną formę wydawanej decyzji zobowiązuje do utrwalania istotnych okoliczności takiego załatwienia sprawy w formie protokołu.

¹⁷ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 314.

i kiedy podjął działania naprawcze i czy np. dokonał relokacji udostępnionego sprzętu lub materiałów innemu organowi lub podmiotowi, czy działał w tej sprawie z urzędu czy na wniosek wojewodów, wreszcie, czy określił zasady zwrotu udostępnionego lub przekazanego sprzętu, zwłaszcza w odniesieniu do sprzętu o znacznej wartości.

Pytań takich można postawić znacznie więcej. W szczególności: czy działania te były zgodne z zasadami gospodarowania mieniem państwowym?¹⁸, czy były zgodne z regułami zarządzania wynikającymi z u.f.p., ustawy o oszczędnym i celowym gospodarowaniu¹⁹, a więc czy były rzetelne i zmierzały do wykonania celu, w jakim były wydane? Można też postawić pytanie, dlaczego minister udostępniał ten sprzęt bezzwrotnie oraz nieodpłatnie, jakimi przesłankami kierował się w tym względzie, czy powinien wskazać formę prawną przekazania sprzętu właściwym podmiotom leczniczym itd.

W mojej ocenie przepis art. 46d u.z.z.z.ch. jest przykładem niedopuszczalnej legislacji i powinien być niezwłocznie uchylony. Gdyby nawet pozostawić uprawnienie ministra właściwego do spraw do dysponowania rezerwami sprzętu medycznego, to w tym zakresie w zupełności wystarczy regulacja zawarta w u.r.s. 2020, tym bardziej, że zgodnie z art. 12 tej ustawy w budżecie państwa tworzy się rezerwę celową z przeznaczeniem na finansowanie działań w zakresie rezerw strategicznych, w odniesieniu do zagrożeń szeroko wymienionych w art. 3 tej ustawy, obejmującym swym zakresem przedmiotowym także ochronę życia i zdrowia ludzi.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim minister do spraw zdrowia wydawał polecenia o udostępnieniu i przekazaniu określonego sprzętu i aparatury medycznej, powinien on stosować wszystkie przepisy i zasady odnoszące się do racjonalnego wykorzystania rezerw państwowych. Jak wynika z wiarygodnych źródeł²⁰, minister ten w okresie pandemii wydał znaczącą liczbę różnego rodzaju poleceń na podstawie art. 46d u.z.z.z.ch. i choć dotyczyły one często produktów jednorazowego użytku, np. maseczki chirurgiczne, to również odnosiły się do sprzętu o znacznej wartości, np. respiratory, kardiomonitor, pompy infuzyjne itd. Asortyment ten był przekazywany głów-

¹⁸ Zob. art. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 973 ze zm., wedle którego mieniem tym należy zarządzać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności.

¹⁹ Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

²⁰ Zob. J. Roszkiewicz, *Zasady postępowania w razie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, [w:] L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 865.

nie zakładom leczniczym, organom władzy publicznej na poziomie centralnym i lokalnym, szpitalom, samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, laboratoriom diagnostycznym, wojewodom, wojewódzkim stacjom sanitarno-epidemiologicznym, trudno więc sobie wyobrazić, aby minister ten działał całkowicie uznaniowo, przydzielając niejednokrotnie sprzęt o dużej wartości bez jakiegokolwiek rozpoznania sytuacji faktycznej, uzasadniającej takie działania. Zdziwienie budzić może też fakt, dlaczego ten sprzęt o dużej wartości był wydawany bezzwrotnie. Należy wyrazić nadzieję, że zakończona już kontrola działań administracji publicznej związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 przez NIK²¹, jak i nadal prowadzone przez naczelny organ kontroli państwowej kontrole w tym zakresie przyczynią się do niezbędnych zmian legislacyjnych w omawianym zakresie.

²¹ Zob. Informację o wynikach kontroli pt. „Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Tworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią Covid-19”. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik> [dostęp 31.01.2024].

Administracyjne kary pieniężne jako forma nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki

Wprowadzenie

Przepisy p.s.w.n., nazywanej częściej przez twórców niż samo środowisko akademickie „Konstytucją dla nauki”, przyjęły jako jedną z naczelných zasad decydujących o kształcie tej regulacji wyrażoną w jej art. 9 ust. 2 zasadę autonomiczności uczelni. Ustawodawca jednak, kreując wspomnianą zasadę, wytycza granice tej autonomiczności, podkreślając, że jej zakres wyznaczają zasady określone w ustawie, jak wynika z kontekstu p.s.w.n. Zatem granic autonomiczności (samodzielności i niezależności) uczelni należy poszukiwać w regulacjach prawnych zawartych w tej podstawowej dla systemu szkolnictwa wyższego regulacji ustawowej.

Szczególne w tym kontekście znaczenie mają przepisy działu XIII p.s.w.n. poświęconego nadzorowi nad systemem szkolnictwa wyższego. To bowiem w tej części ustawy ustawodawca koncentruje regulacje prawne stanowiące podstawę do nadzorczej ingerencji w funkcjonowanie podmiotów współtworzących system szkolnictwa wyższego i nauki, w którym podstawową rolę odgrywają, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., uczelnie. W tym dziale uregulowane zostały również podstawowe środki nadzorcze, jakie wobec jednostek współtworzących ten system mogą być stosowane. Wśród zdefiniowanych w tych przepisach środków nadzoru ustawodawca uwzględnił m.in. podstawy do nakładania na jednostki systemu szkolnictwa wyższego i nauki administracyjnych kar pieniężnych¹, którym będzie poświęcone niniejsze opracowanie.

Stosowanie a.k.p. przewidzianych w przepisach p.s.w.n. jest zagadnieniem wielowątkowym. Są to bowiem instytucje z jednej strony z zakresu ustrojowego

* Dr hab. Piotr Rączka, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0002-1097-5712.

** Mgr Dominika Zawacka-Klonowska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0003-3434-0129.

¹ Dalej: a.k.p. lub administracyjne kary pieniężne.

prawa administracyjnego z uwagi na relacje, w zakresie których są konkretyzowane, materialnego prawa administracyjnego, z uwagi na zdefiniowane podstawy prawne ich stosowania, a także prawa administracyjnego procesowego, z uwagi na procedurę, jaka ma zastosowanie przy ich nakładaniu.

1. Pojęcie i istota administracyjnych kar pieniężnych

Administracyjne kary pieniężne należą do kategorii sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym². Ustawodawca, dostrzegając pewne odmienności w definiowaniu pojęcia a.k.p. w różnych aktach prawnych, zdecydował się na wprowadzenie jednolitej definicji, umieszczając ją w k.p.a. Definicja legalna a.k.p. została wprowadzona do art. 189b k.p.a., w myśl którego stanowi ona określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, która jest następstwem naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku lub naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Przepis ten określa konstytutywne elementy a.k.p., które pokrótce zostaną scharakteryzowane.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że a.k.p. musi zostać określona w ustawie. To oznacza, że powinna istnieć norma kompetencyjna zawarta w ustawie, a nie w akcie podustawowym, która pozwalałaby na nałożenie takiej dolegliwości³. Jak podaje M. Jabłoński, „[...] wskazanie ustawowej formy administracyjnej kary pieniężnej w art. 189b k.p.a. nie rozwiąże problemu tych sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym, które pozostają uregulowane, choćby w części w aktach podustawowych. Nakaz zawarty w ustawie nie jest bowiem w stanie powstrzymać prawodawcy od wprowadzenia regulacji tej rangi, z tym nakazem sprzecznych. Będą one pozostawały w porządku prawnym do czasu ich eliminacji z systemu przez prawodawcę lub organ kompetentny w zakresie oceny zgodności z Konstytucją RP”⁴. W doktrynie można jednak dostrzec pogląd, zgodnie z którym nie ma przeszkód, by noma sankcjonowana wynikała z przepisów aktu niższego rzędu⁵. Ponadto „cecha «określenia w ustawie» może

² E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 164.

³ R. Stankiewicz, *Art. 189b*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.

⁴ M. Jabłoński, *Art. 189b*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.

⁵ J. Wegner, *Art. 189b*, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

[...] służyć eliminacji z zakresu zastosowania tych sankcji, które znajdują oparcie w aktach o charakterze nienormatywnym, np. w umowie zawartej w trybie zamówień publicznych lub koncesji na roboty budowlane”⁶.

Administracyjna kara pieniężna jest sankcją o charakterze pieniężnym, która polega na nałożeniu dolegliwości finansowej na podmiot sfery zewnętrznej administracji publicznej. To, co odróżnia ją od opłat administracyjnych⁷, to jej przynależność do kategorii sankcji administracyjnych, będących wynikającymi z przepisów prawa powszechnie obowiązującego niekorzystnymi skutkami naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegających na pogorszeniu ich sytuacji prawnej poprzez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia⁸. Jest ona nakładana w następstwie naruszenia prawa, które polega bądź na niedopełnieniu obowiązków, bądź na naruszeniu zakazu ustanowionego przepisami prawa⁹.

Administracyjna kara pieniężna obciąża podmiot ukarany odpowiednią kwotą pieniężną. Podmiotem właściwym do jej nałożenia jest organ administracji publicznej, zarówno w znaczeniu ustrojowym, jak i funkcjonalnym. Jest ona wymierzana w drodze decyzji administracyjnej po wcześniejszym zbadaniu przez organ w myśl art. 189d k.p.a.:

- 1) wagi i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzeby ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czasu trwania tego naruszenia;
- 2) częstotliwości niedopełnienia w przeszłości obowiązku lub naruszenia zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być naruszona kara;
- 3) czy podmiot, na który ma zostać nałożona kara, był wcześniej ukarany za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- 4) wystąpienia działań podjętych przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- 5) wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- 6) warunków osobistych strony, na którą jest nakładana kara, gdy jest ona osobą fizyczną.

⁶ M. Jabłoński, *op. cit.*

⁷ B. Adamiak, *Art. 189b, pkt 1*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis.

⁸ D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 19.

⁹ *Ibidem*.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 189a reguluje zasady ogólne nakładania a.k.p., przy jednoczesnym określeniu relacji między normami zawartymi w dziale IVA k.p.a. a innymi przepisami szczególnymi. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej k.p.a. z 2017 r. wynika, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie regulacji prawnej o charakterze ogólnym i subsydiarnym względem obowiązujących *lex specialis*, które odnosiły się do a.k.p.¹⁰ W myśl art. 189a § 1 i 2 k.p.a. w sprawach nakładania lub wymierzania a.k.p. lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy działu IVA k.p.a., z wyłączeniem takich spraw, gdzie przepisy odrębne normują: przesłanki wymierzania takich kar, warunki odstąpienia od nałożenia lub udzielenia pouczenia, terminy przedawnienia nakładania kar, terminy przedawnienia egzekucji a.k.p., odsetek od zaległej a.k.p. oraz udzielaniu ulg w wykonaniu a.k.p. O relacji przepisów zawartych w dziale IVA w stosunku do a.k.p., uregulowanych w innych aktach prawnych wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2020 r. Orzekł, że „dla ustalenia, czy dział ten ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1-6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych”¹¹.

Ponadto k.p.a. reguluje zasady zastosowania przepisu względniejszego dla strony – art. 189c, przesłanki nakładania a.k.p. – art. 189d i art. 189e, przesłanki odstąpienia od ich nakładania – art. 189f, zagadnienia związane z ich przedawnieniem – art. 189g-189j, ulgi w zakresie ich wykonywania – art. 189k.

Co istotne, w doktrynie podkreśla się, że a.k.p. pełni ważne funkcje: prewencyjną, represyjną i kompensacyjną. „W kontekście funkcji prewencyjnej kary pieniężne działają zapobiegawczo, zarówno w wymiarze indywidualnym (na sprawcę), jak i generalnym (na społeczeństwo). Funkcja represyjna wynika natomiast z charakteru kary samej w sobie. Istotne jest jednak, aby wymierzona kara stanowiła represję wprost proporcjonalną do wagi naruszenia. Administracyjna kara pieniężna realizuje również funkcję kompensacyjną, stanowiąc ekwiwalent za szkodę wyrządzoną niewykonaniem nałożonego przez prawo obowiązku lub naruszeniem zakazu, wyrażającego się w nakazie uiszczenia konkretnej sumy pieniężnej”¹².

¹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja Sejmu, druk nr 1183, s. 69-72.

¹¹ II OSK 142/20, CBOSA.

¹² K. Szelańska, *Art. 189b*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III*, Olsztyn 2021, s. 299. Por. W. Kręcisz, *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele związane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 30.

Jedną z ustaw szczególnych, która przewiduje możliwość nakładania a.k.p., jest, o czym była mowa we wstępie, p.s.w.n. Wobec ich uregulowania w dziale XIII odnoszącym się do nadzoru nad szkolnictwem wyższym i nauką należy je traktować jako środek nadzoru w stosunku do podmiotów działających w sferze szkolnictwa wyższego i nauki.

2. Organy uprawnione do nakładania administracyjnych kar pieniężnych w p.s.w.n.

Zgodnie z dyspozycją art. 431 ust. 1 *ab initio* p.s.w.n. minister może nałożyć na uczelnię administracyjną karę pieniężną. Pobieźna analiza przepisu mogłaby sugerować, że każdy minister może nałożyć karę pieniężną na uczelnię, przy czym w myśl art. 15 ust. 5 p.s.w.n. mianem „minister” na gruncie rzeczowej ustawy określa się ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Zatem kompetencję do stosowania przedmiotowego środka nadzoru posiada minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki, którym obecnie jest Minister Edukacji i Nauki. Należy jednak nadmienić, że za sprawą art. 433 ust. 1 i 2 p.s.w.n. katalog organów sprawujących nadzór nad uczelniami publicznymi został poszerzony. Z treści tych przepisów wynika, że nadzór określony w dziale XIII p.s.w.n. – w tym omawiane a.k.p. – mogą nakładać:

- 1) Minister Obrony Narodowej jako minister właściwy dla uczelni wojskowych,
- 2) minister właściwy ds. wewnętrznych jako minister właściwy dla uczelni służb państwowych,
- 3) Minister Sprawiedliwości jako minister właściwy dla uczelni służb państwowych,
- 4) minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako minister właściwy dla uczelni artystycznych,
- 5) minister właściwy ds. zdrowia jako minister właściwy dla uczelni medycznych,
- 6) minister właściwy ds. gospodarki morskiej jako minister właściwy dla uczelni morskich.

Ratio legis tej regulacji upatrywać należy w szczególnym charakterze wskazanych uczelni, wyróżnionym ze względu na specyfikę zagadnień objętych kształceniem w ramach podjętych na nich studiów.

Ponadto, nadzór nad publiczną uczelnią teologiczną oraz inną uczelnią publiczną prowadzącą kształcenie w zakresie teologii sprawuje minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki, a także władze kościołów i innych związków

wyznaniowych, w zakresie określonym przez umowę międzynarodową zawartą ze Stolicą Apostolską oraz ustawy regulujące stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi niż Kościół Katolicki kościołami, związkami wyznaniowymi oraz przez statuty tych uczelni – tak art. 433 ust. 3 p.s.w.n.

Nie należy zapominać o art. 175 ust. 1 i 2 p.s.w.n., które wskazują, że minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki, sprawując nadzór nad federacjami, może nałożyć na nie a.k.p. z przyczyn określonych w dalszych ustępach tego artykułu. Federacją, w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., jest federacja podmiotów systemu szkolnictwa i nauki.

3. Przesłanki nałożenia administracyjnych kar pieniężnych przez ministra oraz potencjalni adresaci tych kar

W przypadku a.k.p. ogromną rolę odgrywają przepisy określające przesłanki materialne warunkujące ich stosowanie. Szczególnego znaczenia nabierają te regulacje w sytuacji, gdy stanowią przewidziane przepisami prawa sankcje wkomponowane w system środków nadzorczych, tak jak zdaje się je traktować ustawodawca w p.s.w.n. Taka konstatacja jest wynikiem analizy przepisów, w której podstawy do nakładania a.k.p. na uczelnie prawodawca usytuował w dziale XIII p.s.w.n. „Nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki”, a w szczególności w art. 431 ustawy. Środki nadzoru bowiem w odniesieniu do podmiotów charakteryzujących się niezależnością (do takich p.s.w.n. zalicza uczelnie) mogą być stosowane wyłącznie w sytuacjach precyzyjnie zdefiniowanych prawnie pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Ponadto ustawowe przesłanki warunkujące stosowanie kar administracyjnych w analizowanej regulacji powinny stanowić odzwierciedlenie źródeł i celów, jakie ma spełniać potencjalna ingerencja nadzorcza.

Analiza art. 431 p.s.w.n. prowadzi do wniosku, że działania właściwego w zakresie nałożenia a.k.p. ministra mają charakter uznaniowy. Ustawodawca bowiem zarówno w przypadku kar przewidzianych w ust. 1 (nakładanych na uczelnię), jak i w ust. 2 (nakładanych na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, Instytut Sieci Łukasiewicz lub instytut międzynarodowy) stanowi, że minister „może” nałożyć określoną tymi przepisami karę. Niestety, ustawodawca nie zawarł żadnej dyrektywy, którą miałby kierować się właściwy minister, dokonując oceny zasadności bądź bezzasadności jej nałożenia. W tym zakresie więc, wydając rozstrzygnięcie w sprawie nałożenia kary, minister jest zobligowany stosować przepisy ogólnej procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7, art. 8 § 1 i 2, a także art. 189d k.p.a., o którym była mowa wcześniej.

Ustawodawca, kształtując podstawy prawne do nakładania a.k.p. w p.s.w.n., uzależnia ich wysokość od przesłanek warunkujących ich zastosowanie. Wprowadza więc tym samym gradację naruszeń prawa, jakich odpuścić się może uczelnia czy też inne podmioty, na które kary mogą zostać nałożone. Rozpiętość kar przewidzianych w ustawie jest bardzo duża, bowiem ustawodawca przewidział możliwość zastosowania kar w trzech wysokościach, a mianowicie do 100 000 zł, do 50 000 zł oraz do 5000 zł. Przepisy przewidują wyłącznie maksymalny wymiar kary, co zwiększa zakres dyskrejonalnego orzekania przez właściwego ministra.

Jak wynika z art. 431 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., minister może nałożyć na uczelnię a.k.p. w wysokości do 100 000 zł w przypadku prowadzenia studiów z naruszeniem art. 53, art. 57 lub art. 60 ust. 2 p.s.w.n. Regulacja kształtująca podstawy do nałożenia takiej kary, a odsyłająca do wskazanych przepisów, może jednak budzić wątpliwości. Art. 53 p.s.w.n., którego naruszenie przy prowadzeniu studiów należy analizować przy potencjalnym nałożeniu kary, reguluje zasadniczo zasady uzyskiwania przez uczelnię uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia. Wydaje się więc, że podstawą do nałożenia takiej kary w ocenie ustawodawcy jest sytuacja, w której uczelnia bądź utworzyła lub prowadzi studia bez uzyskania wymaganego przepisami pozwolenia na ich utworzenie, bądź też w sposób nieuprawniony kontynuuje ich prowadzenie, np. mimo cofnięcia pozwolenia na utworzenie studiów lub, w przypadku utraty uprawnień do ich prowadzenia, gdy takie pozwolenie nie jest wymagane (art. 53 ust. 7 p.s.w.n.).

Drugą przesłanką warunkującą nałożenie kary w najwyższej przewidzianej ustawą wysokości jest prowadzenie studiów z naruszeniem art. 57 p.s.w.n., czyli przepisu określającego warunki prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu poza siedzibą uczelni, a także za granicą. Analiza tej regulacji wskazuje, że podstawą nałożenia kary jest w tym przypadku prowadzenie przez uczelnię takich studiów bez uprzedniego uzyskania przewidzianego art. 57 pozwolenia na ich prowadzenie przez właściwego ministra.

Ostatnią z podstaw nałożenia kary przewidzianej art. 431 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. jest prowadzenie studiów z naruszeniem art. 60 ust. 2 p.s.w.n., czyli przepisu określającego warunki prowadzenia studiów wspólnych z inną uczelnią, instytutem PAN, instytutem badawczym, instytutem międzynarodowym, zagraniczną uczelnią lub instytucją naukową.

Zdecydowanie szerszy katalog naruszeń prawa przewidział ustawodawca, regulując podstawy do nałożenia na uczelnię kary administracyjnej w wysokości do 50 000 zł. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 431 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n. podstawę do nałożenia kary w tej wysokości stanowi naruszenie obowiązków,

o których mowa w art. 82, art. 119 ust. 3 i 4, art. 188, art. 206 ust. 1 i 2, art. 222, art. 358 oraz art. 429 p.s.w.n. Art. 82 nakłada na uczelnię obowiązek zapewnienia studentom możliwości kontynuowania studiów na tym samym poziomie i profilu oraz takim samym albo innym kierunku studiów związanym z dyscypliną, do której był przyporządkowany dotychczasowy kierunek w przypadku zaprzestania prowadzenia studiów. Niezapewnienie więc możliwości kontynuowania studiów będzie stanowiło podstawę do nałożenia takiej kary.

Drugą z podstaw nałożenia kary w tej wysokości jest naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 119 ust. 3 i 4 p.s.w.n., czyli naruszenie obowiązku udostępnienia w BIP na stronach podmiotowych uczelni, ministra oraz ministra nadzorującego uczelnię informacji o konkursie na stanowisko nauczyciela akademickiego oraz jego wyniku w terminie 30 dni odpowiednio przed konkursem i po jego zakończeniu. Podstawą do nałożenia kary będzie więc naruszenie zarówno samego terminu publikacji, jak i zaniechanie wynikającego z przepisu obowiązku publikacji w ogóle. Analogicznie, podstawę do nałożenia kary będzie stanowiło naruszenie obowiązku udostępnienia informacji o konkursie w języku angielskim na stronach internetowych Komisji Europejskiej w europejskim portalu dla mobilnych naukowców w terminie 30 dni przed konkursem.

Trzecią z przewidzianych analizowanym przepisem podstaw do nałożenia kary jest naruszenie obowiązku wynikającego z art. 188 p.s.w.n., czyli obowiązku udostępnienia w BIP na swojej stronie podmiotowej rozprawy doktorskiej będącej pracą pisemną wraz z jej streszczeniem albo opisu rozprawy doktorskiej niebędącej pracą pisemną oraz recenzji, przez podmiot doktoryzujący nie później niż 30 dni przed wyznaczonym dniem obrony takiej rozprawy. Ponadto taką karę minister może nałożyć również w przypadku niezamieszczenia tych dokumentów w systemie POLON, co powinno nastąpić niezwłocznie po ich udostępnieniu w BIP, jak również w przypadku niesprawdzenia przed obroną rozprawy doktorskiej będącej pracą pisemną w Jednolitym Systemie Antyplagiatowym.

Kolejne podstawy do nałożenia kary administracyjnej w wysokości do 50 000 zł związane są z kształceniem doktorantów, a w szczególności naruszeniem obowiązków wynikających z art. 188 p.s.w.n. Z uwagi na to, że działalność w tym zakresie może być prowadzona nie tylko przez uczelnie, kary w tych przypadkach mogą być nakładane także na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, instytut Sieci Łukasiewicz lub instytut międzynarodowy. Zgodnie z przepisami ustawy minister może nałożyć przedmiotową karę w sytuacji, w której po pierwsze w przypadku zaprzestania kształcenia doktorantów w danej dyscyplinie podmiot prowadzący szkołę doktorską nie zapewnił doktorantom przygotowującym w tej dyscyplinie rozprawę doktorską możliwości kontynuowania kształcenia w innej szkole w tej dyscyplinie, a także (po drugie), gdyby takiej

szkoły nie było, nie pokrył osobom, które utraciły możliwość kształcenia kosztów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w trybie eksternistycznym.

Podstawę do zastosowania przedmiotowej kary stanowi również naruszenie obowiązków informacyjnych związanych z procedurą habilitowania, a w szczególności naruszenie przez podmiot habilitujący obowiązku udostępnienia na swojej stronie podmiotowej w BIP wniosku osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego, informacji o składzie komisji habilitacyjnej, recenzji, uchwały zawierającej opinię w sprawie nadania stopnia z uzasadnieniem oraz decyzji w sprawie nadania stopnia. Taką podstawą jest również niezamieszczenie w systemie POLON wniosku osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego informacji o składzie komisji habilitacyjnej oraz recenzji niezwłocznie po ich udostępnieniu w BIP. W przypadku naruszenia tych obowiązków kara, poza uczelnią, może zostać nałożona również na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, instytut Sieci Łukasiewicz lub instytut międzynarodowy.

Podstawą do nałożenia analizowanej kary jest również naruszenie obowiązków publikacyjnych w BIP na swoich stronach podmiotowych w terminie 14 dni od dnia ich przyjęcia dokumentów określonych w art. 358 p.s.w.n., czyli w przypadku uczelni jej statutu, strategii, regulaminu zarządzania prawami autorskimi, prawami pokrewnymi i prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji, regulaminu korzystania z infrastruktury badawczej, regulaminu studiów, regulaminu świadczeń dla studentów, zasad i trybu przyjmowania na studia, a także programów studiów, a w przypadku uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego oraz instytutu międzynarodowego: zasad i trybu przyjmowania do szkoły doktorskiej, regulaminu szkoły doktorskiej, programu kształcenia w szkole doktorskiej, a także uchwał określających: sposób nadawania stopnia doktora, w tym dodatkowe wymagania warunkujące ubieganie się o uzyskanie tego stopnia lub dodatkowe warunki dopuszczenia do obrony; warunki korzystania z infrastruktury badawczej i informatycznej podmiotu doktoryzującego przez osoby przygotowujące rozprawę doktorską w trybie eksternistycznym; a także w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, zasad ustalania wysokości opłaty za postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego oraz zwalniania z tej opłaty i sposobu wyznaczania członków komisji habilitacyjnej.

Kolejną z wymienionych podstaw do nałożenia kary w wysokości do 50 000 zł jest naruszenie przez rektora obowiązków informacyjnych wobec właściwego ministra oraz Polskiej Komisji Akredytacyjnej, w szczególności przekazania informacji o utworzeniu studiów, rozpoczęciu i zaprzestaniu prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu, a także zaprzestaniu spełniania warunków do prowadzenia studiów na określonym kierunku,

poziomie i profilu w terminie miesiąca od dnia zaistnienia tych okoliczności. Przy tak skonstruowanej regulacji podstawą do nałożenia kary będzie sytuacja, w której rektor nie dokona zawiadomienia w ogóle bądź nie zrealizuje obowiązku zawiadomienia w terminie miesiąca. Oczywiście w tym drugim przypadku, mając na względzie uregulowane w k.p.a. zasady wymierzania a.k.p., jak i odstępowania od ich nakładania, nie można wykluczyć sytuacji, w której właściwy minister odstąpi od nałożenia takiej kary.

Kolejne przesłanki stanowiące podstawę do nałożenia a.k.p. na uczelnię przez właściwego ministra są ściśle związane z przekazywaniem danych do Systemu POLON. Podstawę taką stanowi niewprowadzenie przez uczelnię do tego systemu danych o nauczycielach akademickich, innych osobach prowadzących zajęcia, osobach prowadzących działalność naukową oraz osobach biorących udział w prowadzeniu takiej działalności, wymienionych w art. 343 ust. 1 p.s.w.n., danych o studentach, o których mowa w art. 344 ust. 1 p.s.w.n., a także osobach ubiegających się o stopień doktora, wymienionych w art. 345 ust. 1 p.s.w.n., danych dotyczących uczelni wymienionych w art. 346 ust. 1 tej ustawy, a także informacji gromadzonych w bazie dokumentów w postępowaniach awansowych (osób ubiegających się o stopień doktora, stopień doktora habilitowanego) wymienionych w art. 348 ust. 1 p.s.w.n., jak również danych do których wprowadzenia została zobowiązana uczelnia na podstawie przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 353 p.s.w.n., czyli obecnie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa wyższego z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie danych przetwarzanych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POLON¹³. Taka sama kara może zostać nałożona na uczelnię w przypadku niezaktualizowania, niezarchiwizowania lub nieusunięcia tych danych z tego systemu. W przypadku naruszenia analogicznych obowiązków, co oczywiście z wyjątkiem obowiązków dotyczących wprowadzenia do systemu POLON danych o studentach, minister może nałożyć administracyjną karę pieniężną w takiej samej wysokości (do 50 000 zł) również na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, instytut Sieci Łukasiewicz, lub instytut międzynarodowy.

Kolejnymi naruszeniami prawa stanowiącymi podstawę do nałożenia a.k.p. do 50 000 zł są sytuacje, w których uczelnia pobiera w sposób nieuprawniony od studentów opłaty. Zgodnie z art. 431 ust. 1 pkt 2 lit. c p.s.w.n. podstawę do nałożenia takiej kary stanowi pobieranie od studentów opłat z naruszeniem art. 79 p.s.w.n., czyli przepisu zawierającego zamknięty katalog usług edukacyjnych i innych działań i czynności wykonywanych przez uczelnię, za które mogą być pobierane opłaty, z naruszeniem art. 80 p.s.w.n., który stanowi o trybie usta-

¹³ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 700.

lania, ogłaszania i kryteriach kalkulowania opłat za usługi edukacyjne, a także z naruszeniem przepisów wydanych na podstawie art. 81 p.s.w.n., czyli obecnie przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów¹⁴ w zakresie uregulowanym w § 36-38, czyli opłat za przeprowadzenie rekrutacji, a także opłat za wydanie oraz uwierzytelnienie dokumentów przeznaczonych do obrotu prawnego z zagranicą, za wydanie indeksu i legitymacji studenckiej jak również za wydanie duplikatów tych dokumentów oraz za wydanie odpisów w językach obcych dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu lub duplikatu dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu.

Możliwość nałożenia na uczelnię kary w najniższej wysokości, a mianowicie do 5000 zł, ustawodawca przewidział za naruszenie przez uczelnię terminu 30-dniowego, sprecyzowanego w art. 77 ust. 2 p.s.w.n., w którym ma ona obowiązek wydania absolwentowi dyplomu ukończenia studiów wraz z suplementem do dyplomu oraz ich dwóch odpisów, w tym na wniosek studenta złożony do dnia ukończenia studiów: odpisu dyplomu w języku angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim, rosyjskim albo w innym języku obcym, w którym było prowadzone kształcenie na tych studiach; a także odpisu suplementu do dyplomu w języku angielskim albo w innym języku obcym, w którym było prowadzone kształcenie na tych studiach. Ten termin, zgodnie z przywołanym przepisem, rozpoczyna bieg w dniu ukończenia studiów.

Katalogi naruszeń prawa stanowiące podstawę do nakładania przez ministra a.k.p. na uczelnie i inne podmioty systemu szkolnictwa wyższego są więc obszerne. Jednak wydaje się, że ustawodawca zawarł w nich naruszenia najistotniejszych z perspektywy transparentności procesu kształcenia studentów i użytkiwania stopni naukowych, a także budowania właściwych relacji w ramach szeroko pojętego (obejmującego cały system podmiotów), jak i wąsko rozumianego (obejmującego środowisko uczelniane) środowiska akademickiego obowiązków, do których realizacji w świetle przepisów p.s.w.n. są zobligowane te podmioty.

4. Forma nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Przepisy p.s.w.n. nie określają wprost, w jakiej formie nakładane są a.k.p. Należy przyjąć, że nałożenie kary następuje w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 189b k.p.a. Jak już wcześniej wspomniano, w sprawach nakładania lub wymierzania a.k.p. lub udzielania ulgi w ich wykonaniu stosu-

¹⁴ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 661.

je się przepisy działu IVa k.p.a., z wyjątkiem sytuacji wyłączających, zawartych w art. 189a § 2 k.p.a. Do decyzji administracyjnych wydanych przez właściwych ministrów w zakresie ukarania a.k.p. będą miały zastosowanie normy k.p.a. odnoszące się do ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, a więc przepisy zawarte w dziale II rozdziale 7 „Decyzje”, w szczególności art. 107 wskazujący elementy decyzji administracyjnej oraz art. 109 odnoszący się do doręczeń. Ponadto należy pamiętać, że od decyzji wydawanych przez ministra działającego jako organ pierwszej instancji nie służy odwołanie, tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań – art. 127 § 3 k.p.a. Do decyzji, których przedmiotem jest ukaranie karą pieniężną, stosuje się także przepisy p.p.s.a., z uwagi na możliwość zaskarżenia decyzji do wojewódzkiego sądu administracyjnego¹⁵.

Wpływy z a.k.p., na mocy art. 431 ust. 3 p.s.w.n., stanowią dochód budżetu państwa. Dysponując danymi zaktualizowanymi pod koniec października 2022 r., minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki jak dotąd nie ukarał żadnej uczelni a.k.p. Jak wyjaśnia rzecznik prasowy MEiN, „nałożenie kary na szkołę wyższą następuje po wyczerpaniu wszystkich działań nadzorczych dokonywanych przez ministra w stosunku do uczelni. Z tego względu minister dotychczas nie skorzystał z przysługującego mu środka nadzorczego”¹⁶.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat przewidzianych w p.s.w.n. administracyjnych kar pieniężnych, warto odnieść się do istoty instytucji, w zakresie której zostały one ulokowane, a mianowicie nadzoru właściwego ministra nad podmiotami współtworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki. Wydaje się, że istotą i celem środków nadzoru powinno być zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań publicznych przekazanych podmiotom, jak w tym wypadku, używając nomenklatury proponowanej przez ustawodawcę, autonomicznym. Środki tego typu powinny więc w konsekwencji prowadzić do wykonania przez tego typu podmioty zdefiniowanych ustawowo obowiązków. Przewidziane kary administracyjne w ocenie autorów tylko w części służą osiągnięciu tego celu. Z pewnością będą oddziaływały prewencyjnie i skłaniały podmioty

¹⁵ J.M. Zieliński, *Art. 431*, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

¹⁶ U. Mirowska-Łoskot, *Kar pieniężnych dla uczelni jak nie było, tak nie ma*, „Dziennik Gazeta Prawna” 27.10.2022, <https://serwis.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/8576701,kary-pieniezne-uczelnie-studenci-skargi-czesne.html> [dostęp 20.10.2023].

systemu szkolnictwa wyższego do przestrzegania określonych ustawą reguł prawnych. Natomiast samo nałożenie kary, mające wyłącznie charakter represji, bezpośrednio osiągnięciu takiego celu nie służy. Może warto więc zamiast wprowadzania tego typu sankcji podjąć działania przymuszające m.in. uczelnie do realizacji ustawowych obowiązków, np. poprzez skuteczne ich egzekwowanie, przewidując szczególną, dostosowaną do podmiotu będącego adresatem działań egzekucyjnych wysokość grzywny w celu przymuszenia stanowiącej podstawowy środek egzekucyjny obowiązków niepieniężnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

O formalnej i faktycznej niezależności inspektora ochrony danych oraz jej gwarancjach. Wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Niezależność inspektora ochrony danych (IOD) i jej gwarancje należą do najbardziej problematycznych zagadnień dotyczących tej funkcji wprowadzonej w RODO. Świadczą o tym dwa pierwsze wyroki TSUE, a wcześniej pytania prejudycjalne sądów niemieckich o ich podjęcie, odnoszące się do przepisów RODO o inspektorze ochrony danych, tj. wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r. (*Leistrizt*, C534/20) oraz wyrok z dnia 9 lutego 2023 r. (*XFAB Dresden*, C-453/21). Dotyczyły one bowiem środków chroniących niezależność inspektora, tj. ochrony inspektora przed ukaraniem (art. 38 ust. 3 zd. trzecie RODO) oraz unikania konfliktu interesów (art. 38 ust. 6 RODO).

W tekście przedstawiam zagadnienia dotyczące rozumienia niezależności IOD i gwarancji służących jej ochronie oraz relacji między nimi wraz z wnioskami wynikającymi ze wspomnianych orzeczeń TSUE.

1. Inspektor ochrony danych – zadania i status

Na zawartą w RODO regulację dotyczącą IOD składają się przepisy dotyczące jego wyznaczania, zadań i sytuacji (statusu) osoby pełniącej funkcję inspektora. Przypomnijmy, że IOD jest wyznaczany przez administratora lub podmiot przetwarzający (obowiązkowo lub fakultatywnie), a następnie funkcjonuje w jego sferze wewnętrznej.

Do zadań IOD należą:

- 1) czynności informacyjno-doradcze dla wyznaczającego administratora (podmiotu przetwarzającego), w tym generalne działania informacyjne i doradcze w zakresie obowiązków spoczywających na administratorach,

* Dr hab. Grzegorz Sibiga, prof. Instytutu Nauk Prawnych PAN; ORCID: [0000-0002-4721-8272](https://orcid.org/0000-0002-4721-8272).

- podmiotach przetwarzających i pracownikach (art. 39 ust. 1 lit. a RODO), a także konsultowanie oraz udzielanie zaleceń dla administratora co do oceny skutków dla ochrony danych (art. 35 ust. 2 i art. 39 ust. 1 lit. c RODO);
- 2) monitorowanie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych i polityk w dziedzinie ochrony danych, ochrony danych osobowych (art. 39 ust. 1 lit. b RODO), w tym także monitorowania oceny skutków dla ochrony danych (art. 39 ust. 1 lit. c), a w przypadku przyjęcia wiążących reguł korporacyjnych monitorowanie przestrzegania tych reguł oraz monitorowanie szkoleń i rozpatrywanie skarg (art. 47 ust. 2 lit. h RODO);
 - 3) współdziałanie z organem nadzorczym, w tym współpraca z nim i pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla tego organu (art. 39 ust. 1 lit. d i e RODO).
- Nadrzędnym celem tych zadań IOD jest wsparcie administratora (podmiotu przetwarzającego) w przestrzeganiu przepisów prawa i polityk realizujących prawo do ochrony danych osobowych, bez przejmowania kompetencji tegoż administratora.

Z kolei do regulacji prawnej dotyczącej statusu IOD zaliczymy obowiązki nałożone w różnym zakresie na dwie grupy podmiotów, tj. administratora (podmiot przetwarzający) wyznaczających IOD oraz samego inspektora¹:

- 1) właściwego i niezwłocznego włączania IOD we wszystkie sprawy dotyczące ochrony danych osobowych,
- 2) wsparcia IOD w wypełnianiu przez niego zadań określonych w RODO, w tym zapewnienia niezbędnych zasobów do wykonywania tych zadań,
- 3) zapewnienia dostępu do danych osobowych i operacji przetwarzania,
- 4) zapewnienia zasobów niezbędnych do utrzymania przez IOD jego wiedzy fachowej,
- 5) zapewnienia nieotrzymywania przez IOD instrukcji dotyczących wykonywania jego zadań,
- 6) zapewnienia nieodwoływania i niekarania IOD za wypełnianie jego zadań,
- 7) określonego usytuowania w strukturze administratora lub podmiotu przetwarzającego (bezpośrednie podleganie „najwyższemu kierownictwu”),
- 8) zachowania tajemnicy lub poufności przez IOD co do wykonywania swoich zadań,
- 9) niepowierzania IOD zadań powodujących konflikt interesów,
- 10) bezpośredniego kontaktowania się z IOD przez osoby, których dane dotyczą, we wszystkich sprawach związanych z przetwarzaniem ich danych osobowych oraz wykonywaniem praw przysługujących im na mocy RODO.

¹ Na temat podziału obowiązków między IOD a administratora (podmiot przetwarzający) zob. G. Sibiga, *Inspektor ochrony danych wobec działań władczych organu nadzorczego w sprawach indywidualnych*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 23 (dod. specj.), s. 63-64.

2. Niezależność w przepisach o ochronie danych osobowych – geneza i obecny stan prawny

Pojęcie „niezależności” nie pojawia się bezpośrednio w przepisach RODO, ale w jednym z motywów preambuły tego aktu (motyw 74) i to w krótkim zdaniu, w którym stwierdza się: „Tacy inspektorzy ochrony danych – bez względu na to, czy są pracownikami administratora – powinni być w stanie wykonywać swoje obowiązki i zadania w sposób niezależny”².

Z pewnością stanowi to krok wstecz w porównaniu z poprzedzającymi RODO aktami normatywnymi, tj. dyrektywą 95/46/WE oraz będącej jej implementacją ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³ (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. do 25 czerwca 2018 r.)⁴. Zawierały one bowiem regulację prawną dotyczącą niezależności urzędnika do spraw ochrony danych osobowych (*personal data protection official*) oraz administratora bezpieczeństwa informacji. Pierwszą z tych funkcji przewidywała dyrektywa 95/46/WE (jako nieobowiązkową opcję dla państwa członkowskich), natomiast drugą polska ustawa, w różnych wariantach ewoluujących od 1998 r.⁵

Według art. 18 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 95/46/WE urzędnik do spraw ochrony danych osobowych był odpowiedzialny za zapewnienie w niezależny sposób wewnętrznego stosowania przepisów prawa krajowego przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy (art. 18 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 95/46/WE)⁶. Nieco bardziej rozbudowane były przepisy polskiej ustawy z 1997 r., ponieważ wymagały, aby administrator danych zapewniał „środki i organizacyjną odrębność administratora bezpieczeństwa informacji niezbędne do niezależnego wykonywania przez niego zadań” (art. 36a ust. 8). Natomiast w wytycznych zawartych w ustawowym upoważnieniu do wydania przez ministra właściwego

² Motyw 74 zd. czwarte RODO.

³ Tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.

⁴ Jednym z celów obowiązujących od dnia 1 stycznia 2015 r., a wprowadzonych ustawą z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, zmian ustawowych było przygotowanie administratorów bezpieczeństwa informacji do funkcji inspektora ochrony danych. Zob. G. Sibiga, *Dokumentacja administratora bezpieczeństwa informacji. Wzory dokumentów z objaśnieniami. Omówienie zmienionych przepisów*, Wrocław 2015, s. 25; K. Syska, *Administrator bezpieczeństwa informacji a inspektor ochrony danych – porównanie przesłanek powołania, statusu i zadań*, [w:] G. Sibiga (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016*, Biblioteka Monitora Prawniczego 2016, s. 75 i n.

⁵ Na ten temat zob. G. Sibiga, *Dokumentacja...*, s. 15 i n.

⁶ Zob. także motyw 34 dyrektywy 95/46/WE, który wskazuje, że urzędnik do spraw ochrony danych osobowych „musi mieć możliwość wykonywania swoich funkcji w sposób całkowicie niezależny”.

do spraw informatyzacji rozporządzenia określającego tryb i sposób wykonywania zadań przez administratora bezpieczeństwa informacji (art. 36a ust. 9) nakazano uwzględnić „konieczność zapewnienia [...] niezależności i organizacyjnej odrębności w wykonywaniu przez niego zadań”. We wspomnianych aktach nie wyznaczono zatem wprost, na czym niezależność polega, a co najwyżej skupiono się na działaniach służących ochronie tej niezależności („środki i organizacyjna odrębność”).

Mimo braku w RODO przepisu bezpośrednio przewidującego niezależność to odniesienie się do niej w preambule aktu ma określone znaczenie. Uzasadnienie w preambule przedmiotu i celu regulacji unijnej służy do jej wykładni w procesie stosowania prawa, w tym przez właściwe organy, instytucje i sądy (przede wszystkim chodzi o wykładnię celowościową)⁷. Dotychczas najważniejszym stanowiskiem urzędowym (a zarazem najbardziej kompleksowym), w którym ustalono relację między przepisami RODO oraz warunkiem niezależności IOD są przyjęte w 2017 r. (w okresie dostosowywania do RODO) Wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych Grupy roboczej art. 29 dyrektywy 95/46/WE (WP 243)⁸. W wytycznych wskazano „zakres gwarancji” niezależności oraz „zabezpieczenia”, które zapewniają inspektorowi możliwość działania w sposób niezależny, tj.: 1) brak instrukcji od administratorów lub podmiotów przetwarzających dotyczących wykonywania zadań DPO, 2) zakaz zwolnienia albo nałożenia kary przez administratora danych za wykonywanie zadań DPO, 3) brak konfliktu interesów z innymi możliwymi zadaniami i obowiązkami⁹.

3. Niezależność inspektora ochrony danych a jej gwarancje

W doktrynie słusznie wyodrębnia się formalne i faktyczne gwarancje niezależności w działalności administracji, które pozostają w związku z samą niezależnością (jej warunkami), jednak należy zagadnienia te rozgraniczyć¹⁰.

Tymczasem w literaturze dotyczącej ochrony danych osobowych występują znaczące różnice w odpowiedzi na pytanie, na czym polega niezależność

⁷ J. Helios, W. Jedlecka, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018, s. 178 i 182.

⁸ Grupa Robocza art. 29 ds. ochrony danych: Wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych. Ostatnio zmienione i przyjęte w dniu 5 kwietnia 2017 r. (WP 243 rew.01); dalej jako: „WP 243”.

⁹ WP 243, s. 16-17 i 25.

¹⁰ M. Błachucki, *Niezależność organów administracji publicznej na przykładzie ewolucji statusu prawnego Prezesa UOKiK*, AUWr No 3977, „Prawo” 2019, t. CCCXXIX, s. 268 i n.

IOD i jakie są jej gwarancje, przy czym w części poglądów oba te zagadnienia są traktowane tożsamo znaczeniowo, a z niektórych wypowiedzi wynika wręcz, że na niezależność inspektora składają się wyłącznie jej gwarancje. Na przykład M. Sakowska-Baryła kwalifikuje zakaz wywierania wpływu (zakaz kierowania instrukcji) na IOD zarówno do „gwarancji niezależnego wykonywania zadań”¹¹, jak i do warunku, do którego sprowadza się niezależność¹². Niektórzy autorzy koncentrują się wyłącznie na gwarancjach niezależności inspektora, bez wyjaśnienia, na czym owa niezależność ma polegać. P. Fajgielski zalicza wszystkie trzy kluczowe elementy wskazane w art. 38 ust. 3 RODO do gwarancji niezależności (zapewnienie nieotrzymywania instrukcji, zakaz odwoływania i karania, bezpośrednia podległość najwyższemu kierownictwu)¹³. Z kolei E. Kulesza posługuje się wyłącznie kategorią gwarancji niezależności IOD¹⁴, a tylko w jednym przypadku wskazuje „aspekt” niezależności, jakim jest kwestia profesjonalizmu inspektora¹⁵. Nawet gdy E. Bielak-Jomaa wkracza w rozumienie niezależności, to czyni to bez ustalenia jej podstawy normatywnej, znowu koncentrując się na gwarancjach niezależności¹⁶.

Z pewnością zatem występuje potrzeba uporządkowania materii, tj. ustalenia rozumienia samej niezależności oraz gwarancji tej niezależności, a następnie zależności między nimi. W pierwszym przypadku szukamy odpowiedzi na pytania, na czym owa niezależność polega i jakie powoduje powinności dla osoby sprawującej niezależną funkcję. Natomiast gwarancje stanowią środki służące zapewnieniu wcześniej ustalonej niezależności. W obu przypadkach powinniśmy wziąć pod uwagę stronę formalną i faktyczną niezależności. W niektórych opracowaniach ten drugi obszar sprowadza się tylko do skuteczności stosowania przepisów prawa gwarantujących niezależność IOD¹⁷, ale wydaje się, że jego zakresem znaczeniowym należy objąć sumę wszystkich czynników faktycznych zawierających się w niezależności i ją wspierających.

¹¹ M. Sakowska-Baryła, [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 424.

¹² *Ibidem*, s. 419.

¹³ P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 475.

¹⁴ E. Kulesza, *Problem niezależności działania inspektora ochrony danych*, [w:] T. Wyka, M.A. Mielczarek (red.), *Administrator i inspektor ochrony danych osobowych. Pozycja prawna*, Warszawa 2019, s. 109, 116-118 i 123.

¹⁵ *Ibidem*, s. 118.

¹⁶ E. Bielak-Jomaa, *Wyzwania przed administratorami bezpieczeństwa informacji (inspektorami ochrony danych) w związku z wejściem w życie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016*, Biblioteka Monitora Prawniczego 2016, s. 6.

¹⁷ E. Kulesza, *op. cit.*, s. 123.

W przypadku RODO trudność polega także na tym, że większość przepisów tego aktu dotyczących IOD sformułowana jest w sposób „gwarancyjny”, jako obowiązki „zapewnienia” czegoś przez administratora (podmiot przetwarzający) wyznaczającego IOD. W doktrynie słusznie wskazuje się jednak, że istotę niezależności ustala treść art. 38 ust. 3 zd. pierwsze: „Administrator oraz podmiot przetwarzający zapewniają, by inspektor ochrony danych nie otrzymywał instrukcji dotyczących wykonywania tych zadań”¹⁸. Również ten przepis został sformułowany jako gwarancja, że administrator (podmiot przetwarzający) zapewni określony stan. Jednakże wskazana w art. 38 ust. 3 zd. pierwsze RODO sytuacja wpływa na ustalenie, na czym powinna polegać niezależność inspektora.

Istotę niezależności wyznacza odpowiedź na pytanie: od kogo oraz od czego powinno się być niezależnym? Przymiotnik „niezależny” oznacza bowiem „niepodporządkowany komuś, czemuś, rozporządzający sobą”¹⁹ („decydujący o sobie”). Wobec tego niezależność IOD będzie rozumiana jako niepodleganie inspektora instrukcjom co do merytorycznego wykonywania prawem określonych zadań. Pod względem podmiotowym ten brak podległości dotyczy instrukcji kierowanych od osób zarówno w sferze wewnętrznej, jak i z zewnątrz jednostki organizacyjnej. Przekładając powyższe na pozytywne powinności, niezależność sprowadza się do samodzielności inspektora w merytorycznej realizacji swoich zadań bez wpływu osób trzecich²⁰. Przykładowo to IOD swobodnie decyduje, kiedy i jaki rodzaj przetwarzania danych osobowych będzie monitorować (audytować) i samodzielnie ocenia zgodność przetwarzania z wymogami RODO²¹. Jednak tak rozumiana swoboda powinna wiązać się ze zrozumieniem osoby pełniącej funkcję w organizacji („samoświadomość”), przygotowaniem merytorycznym i obiektywizmem w wykonywaniu zadań („niezmąconym” ingerencją innych osób), co przekłada się także na wewnętrzną niezależność inspektora. O faktycznej niezależności inspektora decydują bowiem cechy konkretnego człowieka będącego IOD, a nawet jego stan umysłu.

Podsumowując, przez niezależność IOD rozumiemy łącznie:

- 1) niepodleganie inspektora w merytorycznym realizowaniu zadań instrukcjom od osób wewnątrz organizacji i podmiotów zewnętrznych,

¹⁸ C. Alvarez Rigaudias, A. Spina, [w:] Ch. Kuner *et. al.* (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford 2020, s. 703; P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, [w:] P. Litwiński (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 407.

¹⁹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego* T. II, Warszawa 1998, s. 355.

²⁰ E. Bielać-Jomaa, [w:] E. Bielać-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 795.

²¹ S. Drews, S. Bretthauer, [w:] I. Spiecker gen. Döhmman *et al.*, (red.), *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden 2023, nb 11-17.

- 2) samodzielność w merytorycznym wykonywaniu zadań, w sposób wolny od ingerencji („nacisków”) osób trzecich²²,
- 3) wewnętrzną niezależność inspektora.

Pozostałe przepisy dotyczące statusu IOD, w szczególności zawarte w art. 38 RODO, mają prawie w całości charakter gwarancyjny dla prawidłowego (tj. niezależnego) wykonywania funkcji, poza art. 38 ust. 4 RODO formułującym prawo osób, których dotyczą, do kontaktu z IOD oraz odpowiadające temu uprawnieniu zadanie inspektora podejmowania tego kontaktu we wszystkich sprawach przetwarzania ich danych osobowych wraz z wykonywaniem praw przysługujących im w RODO²³. Nieprzekonujący jest pogląd E. Kuleszy, że przepis ten również stanowi element niezależności działania inspektora, który miałby się stać swoistym „advokatem” osoby, której dane dotyczą wobec administratora, a swoim wsparciem i poradą powodowałby nawet uruchomienie procedury kontroli administratora i poniesienie przez niego odpowiedzialności odszkodowawczej²⁴. Takie rozumienie „niezależnej roli” inspektora narusza wyłączną kompetencję administratora do wykonywania praw osób, których dane dotyczą, oraz ingeruje w pozycję IOD względem administratora, ponieważ jego zadania służą wsparciu tegoż administratora. Należy przychylić się do odmiennego stanowiska, że w działalności IOD nie chodzi o formę władztwa niezależnego od organizacji inspektora, ale o autonomię wewnątrz organizacji opartą na wiedzy eksperckiej wspieraną przez odpowiednie standardy postępowania²⁵.

Przechodząc do właściwych gwarancji niezależności IOD: pierwszoplanowe znaczenie mają przepisy zawarte w art. 38 ust. 3 RODO, ponieważ w tym trzyczaniowym ustępie po pierwszym zdaniu dotyczącym niepodlegania inspektora instrukcjom dwa kolejne określają gwarancje materialne i ustrojowe, a tym samym wpływają na możliwość zapewnienia tej niezależności. Materialny zakaz odwoływania i innego karania inspektora za wypełnianie zadań oraz ustrojowe podleganie jedynie „najwyższemu kierownictwu”²⁶ (*the highest management level*) w organizacji wyznaczają główne elementy ochrony niezależności.

Jednak zakres gwarancji niezależnego wykonywania funkcji jest znacznie szerszy, a w doktrynie proponuje się ich podział na trzy grupy, które dotyczą: 1) natury i stabilności funkcji, 2) doświadczenia zawodowego i 3) statusu

²² E. Bielak-Jomaa, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *op. cit.*, s. 795.

²³ Podobnie M. Sakowska-Baryła, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *op. cit.*, s. 419.

²⁴ E. Kulesza, *op. cit.*, s. 117-118.

²⁵ C. Alvarez Rigaudias, A. Spina, [w:] Ch. Kuner *et. al.* (red.), *op. cit.*, s. 703.

²⁶ E. Bielak-Jomaa odnotowuje, że „najwyższym kierownictwem” jest „osoba albo grupa osób, które kierują organizacją, wskazując strategiczne cele i misję jej działania oraz nadzorują działanie organizacji”. Zob. E. Bielak-Jomaa, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *op. cit.*, s. 801.

i kompetencji²⁷. Stabilność zapewniają głównie unikanie konfliktu interesu (art. 38 ust. 6 RODO) oraz zakaz karania za wykonywanie funkcji. W zakresie doświadczenia RODO wymaga od inspektora stosownych kwalifikacji zawodowych (art. 37 ust. 5 RODO), które pozwalają mu kompetentnie i niezależnie realizować zadania. Natomiast gwarancje odnoszące się do statusu polegają na wspomnianej podległości bezpośrednio kierownictwu całej jednostki, ale także na obowiązku wsparcia inspektora poprzez zapewnienie mu zasobów niezbędnych do wykonania zadań oraz utrzymania wiedzy fachowej (art. 38 ust. 2 RODO).

Również prawnie chroniona tajemnica wykonywania określonego zawodu czy funkcji gwarantuje swobodne realizowanie zadań, bez informacyjnej ingerencji osób trzecich²⁸, a co z tym związane – zapewnia niezależność²⁹. W tym kontekście w mojej ocenie art. 38 ust. 5 RODO kreuje nowy rodzaj tajemnicy publicz-noprawnej („tajemnica inspektora ochrony danych osobowych”), a użyty w nim zwrot „zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego” odwołuje się do warunków przestrzegania tajemnicy określonych w innych przepisach (np. zwalnianie z tajemnicy, odpowiedzialność za naruszenie tajemnicy itp.).

Jednak znowuż istotne znaczenie ma faktyczne zapewnienie niezależności inspektora, którego podstawą jest kultura organizacyjna i prawna administratora (podmiotu przetwarzającego), ponieważ to głównie od niego zależy realne zagwarantowanie tej niezależności. Jego zrozumienie roli IOD oraz polityka organizacyjna nakierunkowana na jego wsparcie decydują o realnej niezależności inspektora.

4. Znaczenie wyroków TSUE dla niezależności IOD

Znaczenie przepisów RODO gwarantujących niezależność pokazują dwa pierwsze wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE odnoszące się do przepisów o inspektorze ochrony danych, tj. wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r. (*Leistrizt, C534/20*) oraz wyrok z dnia 9 lutego 2023 r. (*XFAB Dresden, C-453/21*). Ze względu na ramy niniejszego tekstu nie będę kompleksowo omawiał orzeczeń, a nawet ich tła, ale skoncentruję się na interesujących nas wątkach dotyczących niezależności IOD.

²⁷ C. Alvarez Rigaudias, A. Spina, [w:] Ch. Kuner *et. al.* (red.), *op. cit.*, s. 704.

²⁸ C. Jaworski, *Niezależność wykonywania zawodu adwokata w świetle regulacji prawnych europejskich i polskich*, „Palestra” 1996, nr 7-8, s. 66.

²⁹ Wyroki TSUE: z dnia 22 czerwca 2022 r. (*Leistrizt, C-453/21*), pkt 27 oraz z dnia 9 lutego 2023 r. (*XFAB Dresden, C-453/21*), pkt 26.

Przedmiotem rozważań Trybunału jest przede wszystkim wykładnia art. 38 ust. 3 zd. drugie RODO w zakresie ochrony przysługującej inspektorowi ochrony danych (zakaz odwoływania i karania). W obu wyrokach Trybunał słusznie zauważył, że celem tego przepisu nie jest kompleksowe uregulowania stosunków pracy między administratorem danych (podmiotem przetwarzającym) a pracownikiem, jeżeli wykonuje on funkcję IOD³⁰. Nie temu służą przecież przepisy RODO. Zadaniem tego przepisu jest jedynie ochrona niezależności inspektora, a co za tym idzie zapewnienie skuteczności wykonywania przez niego zadań określonych w RODO. W końcowym rezultacie niezależność umożliwia inspektorowi zapewnianie wysokiego poziomu ochrony danych osobowych w jednostce administratora.

W zakresie tak rozumianej niezależności RODO chroni inspektora przed wszelkimi decyzjami skutkującymi zakończeniem pełnienia przez inspektora swojej funkcji czy stawiającymi go w niekorzystnej sytuacji lub takimi, które stanowiłyby sankcję wobec niego (*Leistrizt*, C534/20, pkt 21; *XFAB Dresden*, C-453/21, pkt 21). Jednak ochrona taka funkcjonuje wyłącznie w zakresie, w jakim realizuje ona cel polegający na zachowaniu niezależności funkcjonalnej IOD (*Leistrizt*, C534/20, pkt 31; *XFAB Dresden*, C-453/21, pkt 30).

Według TSUE ochrona w szczególności będzie odnosiła się do rozwiązania stosunku pracy z inspektorem ochrony danych przez pracodawcę, jeżeli w konsekwencji zakończyłby on pełnienie swojej funkcji w danym przedsiębiorstwie (*Leistrizt*, C534/20, pkt 22). Oznacza to, że art. 38 ust. 2 zd. drugie RODO powoduje jednak określone implikacje w zakresie trwałości stosunku pracy, ale w ściśle ograniczonym zakresie i celu (tj. ochrony stabilności wykonywania funkcji IOD w celu zagwarantowania jego niezależności), przy czym samo RODO nie zawiera szczegółowych rozwiązań chroniących trwałość stosunku pracy (czy stosunku cywilnoprawnego), co może stanowić dopiero przedmiot przepisów krajowych³¹.

Jednak kluczowe w obu wyrokach jest przyjęcie, że przedstawiona ochrona inspektora nie może zagrażać realizacji celów RODO, a takie zagrożenie spowoduje brak wymaganych w RODO kwalifikacji zawodowych oraz niewywiązywanie się ze swoich zadań przez IOD (*Leistrizt*, C534/20, pkt 35; *XFAB Dresden*, C-453/21, pkt 32)³², jak również zaistnienie konfliktu interesów w działalności

³⁰ Zob. także P. Fajgielski, *The Termination of the Employment Contract of a Data Protection Officer under GDPR: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Leistrizt AG v LH* (C-534/20), „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2023, vol. 32, 2, s. 339.

³¹ *Ibidem*, s. 341.

³² P. Van Eecke, B. Regenhardt, *CJEU Clarifies Whether Data Protection Officers Can Perform Other Roles or Be Dismissed*, „*Global Privacy Law Review*” 2023, vol. 4, iss. 3, s. 140.

inspektora (*XFAB Dresden*, C-453/21, pkt 34). Moim zdaniem z orzeczeń wynika nie tylko przyzwolenie na weryfikowanie przez administratora (podmiot przetwarzający) spełniania tych warunków przez inspektora, ale też podstawa do odwołania z funkcji inspektora w sytuacji „zagrożenia realizacji celów RODO”, czyli gdy dojdzie do naruszenia wspomnianych wymagań³³. Określona w art. 38 ust. 3 zd. drugie RODO ochrona inspektora nie jest więc celem samym w sobie, ale funkcjonuje wtedy, gdy sam IOD jest w stanie wykonywać swoją funkcję z zachowaniem warunków przewidzianych w RODO i tylko w tym znaczeniu gwarantuje niezależne realizowanie zadań.

Podsumowując, w rozważaniach Trybunału przebiega niezwykle celowościowe podejście do zakazu karania, ponieważ jego celem pozostaje wyłącznie ochrona niezależności inspektora. Regulacja prawna dotycząca IOD ma charakter służebny wobec podstawowego celu RODO, jakim jest zapewnienie wysokiego stopnia ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych. Jeżeli cel ten nie jest realizowany, a nawet gdy tylko jest zagrożony z powodów dotyczących inspektora, to nie przysługuje mu ochrona zajmowania swojej funkcji.

Jednocześnie TSUE akceptuje przepisy krajowe (bezpośrednio ich bowiem dotyczą pytania prejudycjalne), które wprowadzają wyższy poziom ochrony pracowniczej inspektora, niż przewiduje RODO, jednak – jak już wspomniano – takie uregulowania krajowe nie mogą zagrażać realizacji celów RODO.

³³ Podobnie P. Fajgielski, *The Termination...*, s. 340.

Model organizacyjno-prawny organów w zakresie ochrony przyrody. Zagadnienia podstawowe

Wprowadzenie

Problematyka dotycząca wdrożenia optymalnego modelu organizacyjno-prawnego organów w zakresie ochrony przyrody budzi w dalszym ciągu wiele kontrowersji, jak i rozbieżnych ocen w doktrynie prawa ochrony środowiska¹. Trzeba bowiem podkreślić, że do wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska², czyli do 1 września 1980 r. nie było odrębnej od prawa ochrony przyrody³ ustawowej regulacji prawa ochrony środowiska. Dlatego też dopiero od 1 września 1980 r. ukształtował się odrębny model organizacyjno-prawny organów ochrony środowiska, jednak dalej ustawodawca wyodrębnił prawną ochronę przyrody od prawnej ochrony środowiska. Oczywiście tak jak *de lege lata* ochrona środowiska była pojęciem szerszym wobec ochrony przyrody. Oznacza to, że słusznie utrzymano odrębność zadaniowo-kompetencyjną organów w zakresie ochrony przyrody od ówczesnych organów ochrony środowiska tak jak jest to w obecnym stanie prawnym.

Należy bowiem podkreślić, że art. 5 pkt 20 u.o.p.⁴ wprowadza definicję legalną pojęcia środowisko przyrodnicze i jest to krajobraz łącznie z tworami przyrody nieożywionej, jak i naturalnymi czy też przekształconymi siedliskami przyrodniczymi razem z występującymi na nich roślinami, zwierzętami, a także grzybami. Natomiast art. 2 ust. 1 u.o.p. stanowi, że ochrona przyrody – lecz tylko w rozumieniu tej ustawy – oznacza zachowanie, zrównoważone użytko-

* Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: 0000-0002-1397-3595.

¹ Zob. R. Mikosz, *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Katowice 2021, s. 121-136.

² Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 25, poz. 180 ze zm. oraz W. Radecki, *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990, s. 93-149.

⁴ Zob. także: W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 453-473 i D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2023, s. 473-493.

wanie oraz odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody. Z kolei art. 3 pkt 13 pr. o.ś. stanowi, że ochrona środowiska – w związku z art. 3 pkt 39 pr. o.ś., czyli definicją legalną pojęcia środowisko – oznacza podjęcie lub zaniechanie działań, które mają na celu zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej w świetle art. 3 pkt 32 pr. o.ś. Oparte jest to w szczególności na przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom środowiska, racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w świetle dyspozycji art. 5 Konstytucji RP, w związku z art. 3 pkt 50 pr. o.ś., a także przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Jest to zgodne z zakresem przedmiotowym pojęcia środowisko, które obejmuje ogół elementów przyrodniczych, jak i przekształconych przez człowieka, m.in. krajobraz, klimat oraz elementy różnorodności biologicznej, a nie tylko powierzchnię ziemi, wody i powietrze. Ponadto art. 3 pkt 14 pr. o.ś. wprowadza pojęcie organu administracji, także w znaczeniu funkcjonalnym, zaś art. 3 pkt 15 pr. o.ś. stanowi, że organ ochrony środowiska jest to organ administracji utworzony do realizacji zadań publicznych, z zakresu ochrony środowiska zgodnie z ich właściwością rzeczową, miejscową i funkcjonalną. Natomiast nie ma tego rodzaju regulacji w u.o.p. Jednak podzielam stanowisko tej części doktryny prawa ochrony środowiska, że pojęcie „organy w zakresie ochrony przyrody” obejmuje tylko organy wymienione w art. 91 u.o.p., czyli centralne organy takie jak minister właściwy dla środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz organy terenowe (regionalny dyrektor ochrony środowiska, wojewoda, marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, jak i prezydent miasta oraz dyrektor parku narodowego). Z kolei pojęcie „organy ochrony przyrody” jest podmiotowo szersze, ponieważ obejmuje również np. organy opiniodawczo-doradcze⁵.

1. Centralne organy administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody

Na wstępie należy podkreślić, że po okresie zamieszania zadaniowo-kompetencyjnego, czyli likwidacji działu „środowisko” w poprzednio obowiązującym stanie prawnym i utworzenia nowego działu „klimat”, przez pewien okres część zadań z uprzedniego jednorodnego działu „środowisko” nie miało umocowania w u.d.a.rz. Dopiero wprowadzenie przez ustawodawcę nowego

⁵ Zob. W. Radecki, *Organizacja ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 214 i n.; R. Mikosz, *op. cit.*, s. 124-127.

działu „środowisko”, odrębnego wobec działu „klimat”, uporządkowało stan prawny, w którym utworzono urząd Ministra Klimatu i Środowiska⁶. Oznacza to, że swoim zakresem przedmiotowym obejmuje zakres działania ministra właściwego do spraw klimatu oraz ministra właściwego do spraw środowiska. Stąd obecnie dział środowisko obejmuje swoim zakresem zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 u.d.a.r.z. także ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego, a także oczywiście racjonalne wykorzystanie jego zasobów pod kątem ochrony przyrody, w tym m.in. w parkach narodowych, rezerwach przyrody i parkach krajobrazowych, jak również w celu ochrony bioróżnorodności, a także ochrony gatunkowej zwierząt i roślin czy pozostałych tworów przyrody. Oczywiście minister właściwy ds. środowiska realizuje zadania z zakresu ochrony przyrody dalej przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody, który pełni funkcję sekretarza lub podsekretarza stanu w urzędzie tego ministra, zgodnie z ustawowym umocowaniem z art. 92 ust. 1 u.o.p. Dlatego też słusznie Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje Głównego Konserwatora Przyrody na wniosek tego działowego ministra (art. 92 ust. 2 u.o.p.). Z kolei zgodnie z art. 95 pkt 1 u.o.p. w związku z art. 96 u.o.p. Państwowa Rada Ochrony Przyrody jest organem opiniodawczo-doradczym dla ministra właściwego do spraw środowiska, lecz słusznie oczywiście tylko w zakresie ochrony przyrody. Ponadto dualizm zadaniowo-kompetencyjny organów ochrony środowiska i organów ochrony przyrody nastąpił także w odniesieniu do organów opiniodawczo-doradczych, ponieważ Państwowa Rada Ochrony Środowiska jest tego rodzaju organem dla ministra właściwego do spraw środowiska. Należy zaznaczyć, że ten model organizacji ochrony środowiska zachodzi także na poziomie organów terenowych, stąd będzie to przedmiotem dalszej analizy i oceny.

Z kolei oprócz obszaru Natura 2000 tworzonego na podstawie art. 26 w związku z art. 27, art. 27a. u.o.p. w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska pozostałe formy ochrony przyrody są tworzone przez terenowe organy administracji rządowej lub organy samorządu województwa i samorządu gminnego, co jest zgodne z zasadą pomocniczości. Jednak *de lege lata* utworzenie parku narodowego nie jest w formie rozporządzenia Rady Ministrów, tylko ustawy, co stanowi odejście od modelu, który obowiązywał jeszcze na mocy art. 9 ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody⁷.

Z analizy modelu organizacyjno-prawnego w zakresie centralnych organów ds. ochrony przyrody można sformułować wniosek, że ustawodawca nie

⁶ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz. U. poz. 1734 oraz R. Mikosz, *op. cit.*, s. 125-127.

⁷ Dz. U. Nr 31, poz. 274.

wypracował w tym zakresie podmiotowym i przedmiotowym spójnej koncepcji centralnych organów do spraw ochrony przyrody. Wprowadzony zakres działania ministra właściwego do spraw środowiska w relacji do zakresu działania ministra właściwego do spraw klimatu dalej budzi szereg kontrowersji co do prawidłowości tego podziału w świetle m.in. także optymalnej ochrony zasobów przyrodniczych środowiska, których ochrona jest również unormowana w innych regulacjach ustawowych⁸, przy czym ochrona przyrody nie wchodzi w zakres działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zgodnie z art. 377 pr. o.ś. w związku z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska⁹. Ponadto słusznie kompetencje w zakresie wprowadzenia ochrony gatunkowej zwierząt, roślin i grzybów posiada minister właściwy do spraw środowiska, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa wydaje w tym celu rozporządzenie w odniesieniu do roślin na podstawie art. 48 u.o.p., a zwierząt na podstawie art. 49 u.o.p., zaś grzybów – na podstawie art. 50 u.o.p. Z kolei minister właściwy do spraw środowiska także słusznie ustanawia w formie rozporządzenia plan ochrony dla parku narodowego (art. 19 ust. 5 u.o.p.).

2. Terenowe organy właściwe w zakresie ochrony przyrody

Zgodnie z dyspozycją art. 91 u.o.p. terenowymi organami ochrony przyrody są wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, dyrektor parku narodowego, starosta oraz wójt, burmistrz czy też prezydent miasta. Trzeba jednak podkreślić, że kompetencję do tworzenia formy ochrony przyrody spośród wymienionych organów w zakresie ochrony przyrody, którą jest rezerwat przyrody, posiada tylko regionalny dyrektor ochrony przyrody. Na podstawie art. 13 ust. 3 u.o.p. uznanie za rezerwat przyrody wymaga bowiem wydania zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które z woli ustawodawcy jest aktem prawa miejscowego¹⁰. Tego rodzaju jednoznaczne rozstrzygnięcie ustawodawcy było jednak konieczne, ponieważ w świetle art. 93 Konstytucji RP zarządzenia mają charakter wewnętrzny (*res internae*), a więc obowiązują wyłącznie jednostki organizacyjne

⁸ Zob. np. art. 2 pkt 16 e, który definiuje pojęcie krajobrazu oraz art. 2 pkt 16 f, który definiuje pojęcie krajobrazu priorytetowego u.p.z.p. czy też ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmoczeniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774).

⁹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 824.

¹⁰ Zob. E. Radecka, *Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 89-126.

podległe organowi wydającemu dane zarządzenie. Ponadto zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP nie mogą stanowić podstawy decyzji wydawanych wobec jej adresatów. Natomiast charakter prawny aktów prawa miejscowego reguluje art. 94 Konstytucji RP. Jest to bowiem akt prawa lokalnego obowiązujący tylko na określonym wycinku terytorium państwa i jest wydawany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, lecz nie w celu jej wykonania jak w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów czy ministra w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP¹¹. Natomiast pozostałe formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 pkt 3 i 4 oraz pkt 6-9 u.o.p. nie ustanawia żaden z organów wymienionych w art. 91 u.o.p. Wynika to z tego, że zarówno park krajobrazowy w rozumieniu art. 16 ust. 3 u.o.p., jak i obszar chronionego krajobrazu w rozumieniu art. 23 ust. 2 u.o.p. obecnie ustanawia sejmik województwa w formie także aktu prawa miejscowego. W poprzednim stanie prawnym kompetencje w tym zakresie posiadał wojewoda. Tego rodzaju zmiana kompetencji jest moim zdaniem zgodna z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej w świetle art. 15 Konstytucji RP, jak również zasadą pomocniczości. Jednak słusznie ustawodawca stanowi w art. 16 ust. 4-4d u.o.p., że projekt uchwały dotyczący utworzenia, zmiany granic i likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia w świetle art. 106 k.p.a., a nie tylko opinii, z właściwą miejscowo radą gminy oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Natomiast odmowa uzgodnienia przez radę gminy może nastąpić tylko w przypadku, gdy ustanowienie parku krajobrazowego spowodowałoby ograniczanie możliwości rozwoju gminy, który wynika z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w zakresie nieproporcjonalnym do wartości, które ma chronić park krajobrazowy¹². Jednak nie jest to dozwolone w świetle art. 16 ust. 4c u.o.p., jeżeli utworzenie parku krajobrazowego wynika z rekomendacji zawartej w audycie krajobrazowym, o którym stanowi art. 38a u.p.z.p. Ponadto podobne rozwiązanie dotyczące uzgodnień przyjął ustawodawca w odniesieniu do uchwały sejmiku województwa o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu, zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 3-3c u.o.p. Natomiast odrębnym rozwiązaniem, które przyjął ustawodawca, jest przyznanie kompetencji sejmikowi województwa do wyznaczenia, w ramach obszaru chronionego krajobrazu, lecz tylko w granicach krajobrazów priorytetowych ustalonych w ramach audytu krajobrazowego w rozumieniu art. 38a u.p.z.p., stref ochrony krajobra-

¹¹ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 126-127 i 229.

¹² Zob. H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1 (28), s. 9-24.

zu. Wymaga to jednak uzgodnienia w trybie art. 106 k.p.a. z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i tylko opinii właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 23 a ust. 1-8 u.o.p.). Natomiast w odniesieniu do zakazów, które mają być wprowadzone zgodnie z art. 24 ust. 1a u.o.p., np. lokalizowania nowych obiektów budowlanych, wymaga to też uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. Trzeba bowiem podkreślić, że na terenie każdego tego rodzaju obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym obowiązuje specjalny reżim prawny w postaci zakazów, które dopuszcza ustawodawca¹³.

Należy zaznaczyć, że *de lege lata* prawidłowo kompetencje do ustanowienia indywidualnych form ochrony przyrody posiada tylko rada gminy (miasta). Oznacza to, że ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego, jak i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego zachodzi w formie uchwały rady gminy będącej aktem prawa miejscowego, której projekt wymaga uzgodnienia, a nie tylko opinii właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Z kolei Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zgodnie z dyspozycją art. 45a u.o.p. odpowiada za koordynację funkcjonowania form ochrony przyrody oprócz parków narodowych i obszarów Natura 2000. Ponadto należy podkreślić, że regionalny dyrektor ochrony środowiska, a także Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wydając stosowne decyzje administracyjne dotyczące ochrony przyrody, muszą mieć zawsze ustawowe umocowanie, np. jeżeli właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje na podstawie art. 34i art. 34 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na odstępstwo od zakazów obowiązujących na obszarach Natura 2000. Ponadto dla rezerwatu przyrody regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia w formie aktu prawa miejscowego plan ochrony (art. 19 ust. 6 u.o.p.), a dla parku krajobrazowego – sejmik województwa także w formie aktu prawa miejscowego (art. 19 ust. 6a u.o.p.).

Należy również zaznaczyć, że także na szczeblu terenowym działają organy opiniodawczo-doradcze w zakresie ochrony przyrody. Są to: regionalna rada ochrony przyrody będąca takim organem dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 95 pkt 2 u.o.p.), rada naukowa parku narodowego dla dyrektora parku narodowego (art. 95 pkt 3 u.o.p.), jak i rada parku krajobrazowego dla dyrektora parku krajobrazowego lub dyrektora zespołu parków krajobrazo-

¹³ Zob. 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.

wych. Oczywiście wymienione organy nie posiadają żadnych władczych kompetencji np. w zakresie ustanawiania form ochrony przyrody lub wydawania zewnętrznych aktów administracyjnych w formie decyzji administracyjnej czy też postanowienia w trybie k.p.a. Natomiast formułowane przez niech opinie bezspornie posiadają wysoki walor merytoryczny, wynikający m.in. z dużej wiedzy merytorycznej jej członków.

Zakończenie

Dotychczasowe rozważania, w których poddałem analizie i ocenie model organizacyjno-prawny organów właściwych w zakresie ochrony przyrody, pozwoliły sformułować następujące wnioski.

Po pierwsze, biorąc pod uwagę właściwość miejscową i rzeczową centralnych i terenowych organów realizujących zadania i kompetencje w zakresie ochrony przyrody, należy zaznaczyć, że prawna ochrona przyrody jest częścią prawnej ochrony środowiska. Powoduje to, że model organizacyjno-prawny organów w tym zakresie przedmiotowym powinien uwzględniać zarówno zasadę kompleksowości w rozumieniu art. 5 pr. o.ś.¹⁴, jak i oczywiście zasadę pomocniczości. Oznacza to, że ochrona środowiska przyrodniczego nie powinna być realizowana „kosztem” ochrony pozostałych elementów przyrodniczych środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 39 pr. o.ś. w związku z art. 3 pkt 13 tejże ustawy.

Po drugie, słusznie zgodnie z zasadą pomocniczości przyznano kompetencje do ustanawiania parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu w formie aktu prawa miejscowego sejmikowi województwa, a nie – jak w poprzednim stanie prawnym – wojewodzie¹⁵. Dotyczy to również przyznania przez ustawodawcę radzie gminy (miasta) wyłącznej kompetencji do ustanowienia tzw. indywidualnych form ochrony przyrody, które w poprzednim stanie prawnym rada gminy mogła realizować pod warunkiem, że wojewoda odmówił ich utworzenia.

Po trzecie, utworzenie z woli ustawodawcy od dnia 15 listopada 2008 r. nowego pionu organów w postaci regionalnego dyrektora ochrony środowiska i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska spowodowało, że wybrane zadania i kompetencje w zakresie ochrony przyrody przeszły do właściwości

¹⁴ Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 333-348.

¹⁵ Zob. A. Barczak, *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 219-230.

tych organów. Ponadto są to organy wymienione nie tylko w art. 91 u.o.p. jako organy w zakresie ochrony przyrody, lecz także są to – w świetle art. 376 pkt 5 i 6 pr. o.ś. – organy ochrony środowiska. Natomiast w świetle art. 377 pr. o.ś. są jeszcze wyodrębnione organy kontrolne w zakresie ochrony środowiska, tj. wojewódzki inspektor ochrony środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Oznacza to, że katalog organów właściwych w zakresie ochrony środowiska oraz ochrony przyrody jest bardzo rozproszony, ponieważ obejmuje kilkanaście organów terenowych oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jako organy centralne. Także podział na dział środowisko (art. 28 u.d.a.rz.) oraz dział klimat (art. 13a u.d.a.rz.) nie jest precyzyjny, biorąc pod uwagę, że np. ochrona krajobrazu jest zarówno częścią ochrony środowiska, jak i ochrony przyrody. Dlatego też w doktrynie jest formułowany wniosek *de lege ferenda* utworzenia jednolitego organu w postaci Agencji Ochrony Środowiska.

Trzeba także podkreślić, że realizacja zadań i kompetencji w zakresie ochrony przyrody wymaga posiadania przez właściwe organy wyspecjalizowanej wiedzy merytorycznej, biorąc pod uwagę, że przepisy prawa ochrony przyrody zawierają wiele odesłań pozasystemowych, np. do nauk biologicznych, ekologicznych czy chemicznych¹⁶.

¹⁶ Zob. J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, AUWr No 763, „Prawo” 1984, t. CXXVII, s. 55-56.

CZĘŚĆ TRZECIA

Wybrane zagadnienia materialnoprprawne

ROZDZIAŁ 1

Kontekst prawa procesu inwestycyjnego

W sprawie wyodrębnienia „prawa procesu inwestycyjnego”

Ewolucja prawa administracyjnego prowadzi do obejmowania jego normami coraz większej ilości stosunków społecznych, nowych trendów i zjawisk występujących ustawicznie (np. rozwój inwestycji budowlanych, rozwój nowych technologii) lub okresowo (np. COVID-19). Specyfika i tempo zmian współczesnego prawa administracyjnego oraz ich oddziaływań na otoczenie społeczne mają charakter bezprecedensowy. Nie inaczej jest w przypadku przepisów regulujących proces inwestycyjny. Konieczność podejmowania przez państwo i jego struktury działań wspierających rozwój inwestycji budowlanych, będący odpowiedzią na potrzeby społeczne i wyzwania zrównoważonego rozwoju, prowadzi stopniowo do wyodrębniania się „prawa procesu inwestycyjnego”¹. Prawo to jest przy tym materią bardzo rozbudowaną, o niewątpliwie materialnoprawnej konotacji, z koniecznym udziałem norm proceduralnych. W systemie prawa administracyjnego normy związane z procesem inwestycyjnym tworzą konglomerat przepisów rozsianych praktycznie po całej gałęzi prawa, ale trzonu tych przepisów należy poszukiwać w obrębie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego i szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska.

Próba wyodrębnienia „prawa procesu inwestycyjnego” z całości przepisów prawa administracyjnego jest pokłosiem rozwoju prawa administracyjnego, ale też odpowiedzią na potrzeby rozwoju gospodarczego, uwzględniającego wymagania społeczne i środowiskowe. Nadanie temu rozwojowi odpowiedniego kierunku wymaga sięgania do wartości uniwersalnych, dla których punktem odniesienia zawsze jest Konstytucja RP². Jedną z takich wartości jest zrówno-

* Dr hab. Marta Woźniak, prof. Uniwersytetu Opolskiego, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: 0000-0003-0021-6760.

¹ W niniejszym opracowaniu celowo stosuję cudzysłów, chcąc oznaczyć w ten sposób wyrażenie „prawo procesu inwestycyjnego”.

² Jak trafnie podkreśla się w literaturze prawa administracyjnego, w prawie materialnym widoczne są bardziej niż gdziekolwiek indziej determinanty aksjologiczne tworzenia i funkcjonowania prawa administracyjnego. J. Jagielski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 4.

ważony rozwój jako metaklauzula „prawa procesu inwestycyjnego” i zasada zawarta w art. 5 Konstytucji RP³.

Dedukując niniejsze opracowanie Szanownemu Jubilatowi dr. hab. Profesorowi Uniwersytetu Wrocławskiego Jerzemu Korczakowi, chciałabym zaproponować autorską koncepcję określenia, czym jest „prawo procesu inwestycyjnego” i jak można je rozpatrywać, biorąc pod uwagę całość porządku prawnego. Proponuję kilka ujęć:

- 1) „prawo procesu inwestycyjnego” jako część prawa administracyjnego;
- 2) „prawo procesu inwestycyjnego” jako niezależny dział prawa;
- 3) „prawo procesu inwestycyjnego” jako wyciągnięcie treści dotyczących realizacji inwestycji budowlanych z całego ustawodawstwa;
- 4) „prawo procesu inwestycyjnego” jako przedmiot refleksji naukowej i dydaktyki uniwersyteckiej;
- 5) „prawo procesu inwestycyjnego” jako prawo pogranicza;
- 6) „prawo procesu inwestycyjnego” jako prawo przestrzeni cyfrowej.

Ad 1. Mając na uwadze klasyczną budowę prawa administracyjnego i podział na normy prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego⁴, nie powinno budzić wątpliwości, że „prawo procesu inwestycyjnego” powinniśmy lokalizować w obszarze materialnego prawa administracyjnego. „Prawo procesu inwestycyjnego” cechuje bowiem wszystko to, co można przypisać materialnemu prawu administracyjnemu. Po pierwsze, rozległy i zróżnicowany obszar, którego zakres jest determinowany czynnikami prawnymi i pozaprawnymi. Ukazanie szerokości norm regulujących proces inwestycyjno-budowlany jest możliwe dzięki przypomnieniu, że jest to ciąg działań, zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, składający się z kilku etapów: planowania, projektowania, budowy i użytkowania obiektu budowlanego. Aby rozpocząć, przepro-

³ Zagadnienie równorzędności traktowania środowiska i gospodarki pojawiło się pierwotnie w rezolucji uchwalonej na XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ dnia 3 grudnia 1968 r. Wygłoszony 23 maja 1969 r. raport Sekretarza Generalnego pt. „Człowiek i jego środowisko” miał bezprecedensowe znaczenie w upowszechnianiu idei ochrony środowiska na całym świecie, zaś rok 1968 uznaje się powszechnie za datę narodzin międzynarodowego prawa ochrony środowiska, zob. szerzej na ten temat: R. Paczuski, *Zaczęło się w ONZ. Zrównoważony rozwój zadaniem współczesnego państwa – rola polityki i prawa w jego realizacji*, „Ekoprofit” 1998, nr 7/8, s. 30. Głównym założeniem tej zasady było, że rozwój gospodarczy nie powinien odbywać się kosztem zasobów nieodnawialnych albo kosztem zużycia zasobów odnawialnych w tempie przekraczającym tempo ich naturalnej odnowy, zob. J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 61.

⁴ J. Boć, *Budowa prawa administracyjnego. Wyróżnienie podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 36.

wadzić i zakończyć ten proces, organy administracji publicznej na właściwych poziomach administrowania i zgodnie z kompetencją zmuszone są stosować *gros* regulacji prawnych na czele z u.p.z.p. oraz pr. bud. Zmienny charakter „prawa procesu inwestycyjnego” wpisuje się w pełni w naturę materialnego prawa administracyjnego. Dość wspomnieć, że jedynie w ostatnim czasie wspomniane regulacje prawne były wielokrotnie nowelizowane⁵, a u.p.z.p. przeszła gruntowną reformę⁶. Nie budzi wątpliwości, że „prawo procesu inwestycyjnego” spełnia też trzecią cechę materialnego prawa administracyjnego, a mianowicie reguluje sytuację podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej, przede wszystkim zaś inwestorów.

Upatrywanie „prawa procesu inwestycyjnego” w sferze prawa administracyjnego uzasadnione jest kilkoma przesłankami. Po pierwsze, konieczna jest w tym przedmiocie aktywność organu administracji publicznej, bowiem bez władczej ingerencji administracji nie jest możliwa skuteczna i bez szwanku dla innych podmiotów prawa realizacja inwestycji budowlanej. Organy administracji pełnią w tym zakresie funkcję nie tylko podmiotu dysponującego władztwem reglamentacyjnym, ale i podmiotu dysponującego władztwem planistycznym, a także atrybutami umożliwiającymi sprawowanie nadzoru i kontroli. Normy „prawa procesu inwestycyjnego” zawierają element władztwa, dający organom administracji publicznej kompetencje jednostronnego rozstrzygania sytuacji indywidualnych (pozwolenie budowlane) i generalnych (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego).

Przepisy „prawa procesu inwestycyjnego” nakładają na organy administracji publicznej konkretne zadania. Aby je zrealizować, organy zobowiązane są podejmować określone prawem działania w rozmaitych formach, typowych dla struktur administracji publicznej⁷. Podając za A. Błasiem, katalog form działania administracji publicznej można usystematyzować następująco: akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych, umowy (cywilnoprawne i publicznoprawne)⁸. W „prawie procesu inwestycyjnego” występują wszystkie wskazane formy działań administracji. Pozwolenie budowlane, decyzja środowiskowa, zezwolenie na realizację inwestycji drogowej niech posłużą

⁵ 3 czerwca 2023 r. weszły w życie przepisy nowelizujące pr. bud. wprowadzone ustawą z dnia 9 maja 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym, Dz. U. poz. 967.

⁶ Na mocy noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.

⁷ Przez formę działania organu administracji publicznej rozumiemy bowiem „określony prawnie typ konkretnej czynności”, zob. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 230.

⁸ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 328.

jako przykłady aktów administracyjnych; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i plan ogólny⁹ – jako przykłady aktów normatywnych; umowa o roboty budowlane jako przykład umowy cywilnoprawnej i umowa urbanistyczna¹⁰ jako przykład umowy publicznoprawnej. Ze wskazanych względów realizacji inwestycji budowlanej nie da się zapewnić za pomocą norm pochodzących z innych gałęzi prawa aniżeli prawo administracyjne.

Ad 2. Istnienie w obrębie „prawa procesu inwestycyjnego” zasad i wartości ogólnych¹¹, wyodrębnionych instytucji prawnych oraz specyficznej nomenklatury pojęciowej może dyktować potrzebę stworzenia podstaw teoretycznych do badania „prawa procesu inwestycyjnego” jako samodzielnej dziedziny prawa. Wprawdzie w doktrynie prawa przepisy dotyczące planowania przestrzennego ujmowano w ramy systemu („system zarządzania przestrzenią w Polsce”¹² lub „system planowania przestrzennego”¹³), lecz nie poczyniono takich ustaleń w aspekcie „prawa procesu inwestycyjnego”. Z pewnością mamy do czynienia z zespołem norm regulujących sprawy planowania, projektowania, budowy i użytkowania obiektu budowlanego oraz połączone z nimi zagadnienia środowiskowe. Rozstrzygnięcie problemu ewentualnej samodzielności „prawa procesu inwestycyjnego” można wyjaśniać podejmowanymi w przeszłości próbami kodyfikacji. Ostatnią (ale niejedyną) próbą był projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego z 2017 r.¹⁴, który w założeniu miał przyczynić się do integracji przepisów dotyczących planowania przestrzennego, procesu inwestycyjnego,

⁹ Zgodnie z art. 13a u.p.z.p. dodanym przez art. 1 pkt 12 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. z dniem 24 września 2023 r. rada gminy uchwała dla obszaru gminy plan ogólny, będący aktem prawa miejscowego z wyłączeniem terenów zamkniętych, innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu.

¹⁰ Zgodnie z art. 37ed u.p.z.p. dodanym przez art. 1 pkt 39 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. z dniem 24 września 2023 r. gmina może zawrzeć z inwestorem umowę urbanistyczną.

¹¹ Na gruncie u.p.z.p. i pr. bud. zasady ogólne jako takie nie występują, jednakże doktryna wykształciła pewien zbiór zasad – wartości ogólnych, zob. Z. Cieślak, A. Fogel (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010; M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 122-159; M. Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.

¹² Zob. M. Kulesza, *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] H. Bauer et al. (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 265.

¹³ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 41; J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 29.

¹⁴ 30 września 2017 r. Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który aspirował do holistycznego ujęcia procesu inwestycyjnego, co oznaczało połączenie w jednym akcie prawnym dziedzin dotąd regulowanych odrębnie.

w tym scalania i podziału nieruchomości oraz wywłaszczania nieruchomości. Zamyśl konsolidacji przepisów jednego z działów szeroko rozumianego prawa administracyjnego sam w sobie zasługiwał na rozwinięcie, czyniąc zadość postulatom wysuwany praktycznie od pierwszej dekady obecnego tysiąclecia, żeby – kierując się wzorem okresu międzywojennego – przepisy dotyczące procesu budowlanego, poczynając od planowania, przez realizację, a skończywszy na użytkowaniu obiektu, ująć w ramy jednej regulacji prawnej. Nawet gdyby „prawo procesu inwestycyjnego” nadać format kodeksu, i tak aktualność miałyby rozważania o przynależności tego prawa do materialnego prawa administracyjnego. Ujęcie „prawa procesu inwestycyjnego” w ramy odrębnego systemu prawnego nie znosi bowiem gałęziowego przyporządkowania norm tego prawa, ze względu na stosowaną metodę regulacji, do prawa administracyjnego.

Ad 3. Abstrahując w tym miejscu od rozważań o przynależności „prawa procesu inwestycyjnego” do materialnego prawa administracyjnego (za czym się opowiadam), można byłoby wzorem rozważań nad umiejscowieniem prawa ochrony środowiska w systemie prawa¹⁵ zaproponować tezę, że „prawo procesu inwestycyjnego” stanowi wyciągnięcie treści dotyczących realizacji inwestycji budowlanych z całego ustawodawstwa. Rzecz jasna trzon tych regulacji znajduje się w u.p.z.p. oraz pr. bud., ale nadal widoczne są w tej materii rozproszenie i dezintegracja, poprzez konieczność stosowania regulacji znajdujących się poza tymi dwiema głównymi ustawami, często jako reżim dodatkowy. Przykładowo (nie aspiruję w tym miejscu do wskazania wszystkich możliwych przypadków) realizacja inwestycji na gruncie rolnym wymaga zastosowania ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁶, z kolei budowa urządzenia wodnego wymaga dodatkowo – oprócz pozwolenia budowlanego – także pozwolenia wodnoprawnego wydanego w trybie art. 389 pkt 6 pr. wod. Kolejny przykład dotyczy prowadzenia robót budowlanych przy obiekcie budowlanym objętym ochroną zabytków. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pr. bud. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzenie robót budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, przez co reżim prawny wykracza poza pr. bud., sięgając do u.o.z.o.z. Realizacja inwestycji budowlanych może zatem przebiegać dwutorowo w ten sposób, że stosowane są równolegle reżim u.p.z.p. lub pr. bud. i odrębny reżim prawny, wprowadzający dodatkowe obowiązki dla inwestora.

¹⁵ J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego [Environmental protection law in the Polish legal system]*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” 2021, nr 3-4 (149-150), s. 283-307, <https://doi.org/10.37232/sp.2001.3-4.18>.

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.

Ciekawym przypadkiem dezintegracji „prawa procesu inwestycyjnego” są specustawy inwestycyjno-budowlane, wprowadzające odrębności wobec režimu podstawowego. W przeciwieństwie do wskazanych reżimów prawnych, które występują nierzadko obok u.p.z.p. i pr. bud., specustawy inwestycyjne należą do tych regulacji, które „wyłączają” reżim podstawowy¹⁷. W niniejszym opracowaniu służą one wykazaniu, że „prawo procesu inwestycyjnego” można wyciągnąć z całego ustawodawstwa i że niezależnie od wskazanych dwóch głównych nurtów regulacji prawnej obecne są przepisy regulujące proces inwestycyjny pewnych, szczególnych inwestycji, jak: drogi, lotniska, infrastruktura przeciwpowodziowa, przesyłowa, strategiczna czy sportowa.

Ad 4. W polskiej nauce prawa administracyjnego przepisy z zakresu „prawa procesu inwestycyjnego” jako pewnej zwartej całości były już przedmiotem zainteresowania¹⁸. Termin „prawo procesu inwestycyjnego” może być używany przez doktrynę prawa na oznaczenie ogółu przepisów mających na celu realizację inwestycji budowlanej we wszystkich jej stadiach, począwszy od planowania, przez projektowanie i budowę, skończywszy na użytkowaniu. Za pomocą norm prawa administracyjnego możliwe są: rekonstrukcja sytuacji planistycznej oraz reglamentacja inwestycji budowlanej. Dlatego właśnie doktryna prawa administracyjnego poświęca wiele uwagi „prawu procesu inwestycyjnego”.

Znacznie częściej jako przedmiot refleksji naukowej u.p.z.p. oraz pr. bud. traktowane są odrębnie w podręcznikach i komentarzach¹⁹ reprezentatywnej doktryny prawa. Prawdziwe zarzewie refleksji naukowej, prezentowanej w postaci opracowań monograficznych i artykułów w czasopiśmie, dotyczy nie całych regulacji, ale poszczególnych instytucji planowania przestrzennego

¹⁷ W nauce prawa administracyjnego najwięcej miejsca poświęcono odpowiedzi na pytanie, na czym polega „wyłączenie” przez przepisy specustaw reżimu ogólnego planowania przestrzennego i prawa budowlanego. Np. T. Bąkowski i K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 263-276; J. Parchomiuk, *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *op. cit.*, s. 339-382.

¹⁸ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010; W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015; P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012; D. Trzcińska, *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązanie najważniejszych problemów*, Warszawa 2021; W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2016; A. Kuna-Kasprzyk, J. Maj, *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Warszawa 2023.

¹⁹ Np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023; D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022.

(w której centralne miejsce zajmuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) i prawa budowlanego (pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowlane itd.). Asumptem do opracowań są też kolejne reformy tych wiodących dla procesu inwestycyjnego regulacji prawnych.

Nie dziwi zatem, że zarówno planowanie przestrzenne, jak i prawo budowlane stało się przedmiotem nauczania akademickiego na studiach prawniczych i administracyjnych, już nie wyłącznie jako część materialnego prawa administracyjnego, ale jako samodzielny, pełnowartościowy przedmiot akademicki. Można zaobserwować tu swoiste zjawisko sprzężenia zwrotnego: realny wzrost zainteresowania doktryny prawa, jak i dydaktyki „prawem procesu inwestycyjnego” jest konsekwencją rozwoju inwestycyjnego, ale i odwrotnie: rozwój ten generuje konieczność kształcenia akademickiego i prowadzenia badań w tym zakresie.

Ad 5. Wspomniana na wstępie odrębność cech „prawa procesu inwestycyjnego”, wyodrębnione instytucje prawne i szczególna nomenklatura pojęciowa skłaniają do refleksji nad powiązaniem wewnątrzsystemowymi i między-systemowymi. Już na pierwszy rzut oka „prawo procesu inwestycyjnego” można uznać za prawo pogranicza²⁰. Proces inwestycyjny nie jest wyłącznie domeną nauk prawnych, ale również innych niż prawo dziedzin nauki (np. ekonomii, gospodarki przestrzennej, nauk urbanistycznych, architektonicznych, nauk o krajobrazie). Przenikanie tych nauk do prawa, ale i prawa do tych nauk jest permanentne.

„Prawo procesu inwestycyjnego” pomimo niekwestionowanej przynależności do systemu prawa administracyjnego wykazuje ścisłe związki z prawem cywilnym. Jednym z nich jest tytuł prawny, którym powinien legitymować się inwestor, chcąc zrealizować inwestycję budowlaną. Najszerszym prawem do dysponowania nieruchomością i tym samym uprawnieniem do korzystania z niej jest prawo własności (art. 140 k.c., ale także użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe oraz prawa obligacyjne (umowa dzierżawy lub umowa najmu). Innym przykładem pogranicza z prawem cywilnym jest zagadnienie odpowiedzialności cywilnoprawnej uczestników procesu budowlanego czy odpowiedzialności za szkody w procesie budowlanym. Na potwierdzenie tezy o obecności metody cywilnoprawnej w „prawie procesu inwestycyjnego” można podać umowę o roboty budowlane, regulowaną art. 647 k.c. Powyżej ograniczono się – z uwagi na ramy opracowania – do kilku przykładów.

²⁰ Zob. na ten temat: J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019. Praca powstała jako pokłosie IX Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów; zob. też A. Kaźmierka, P. Patrzyczna, Korzeniowski, Z. Duniewska (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016.

Obecności metody prawnokarnej upatrywać należy przede wszystkim w przepisach karnych w prawie administracyjnym. Ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, popełniane w ramach realizacji inwestycji budowlanych. Zastosowanie przepisów karnych stanowi przy tym jedną z form pociągnięcia do odpowiedzialności osób, które w toku realizacji inwestycji budowlanej naruszyły przepisy z zakresu szeroko pojętego prawa ochrony środowiska.

Przechodząc do zdiagnozowania pogranicza wewnątrz systemu prawa administracyjnego: na pierwszym planie znajduje się pogranicze z prawem ochrony środowiska. Punktem stycznym tego pogranicza jest ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju. Jak podkreśla J. Stelmasiak, planowanie przestrzenne odgrywa dużą rolę w ochronie środowiska, a m.p.z.p. jest jednym z kluczowych środków prawnych służących ochronie środowiska²¹. Na każdym etapie procesu inwestycyjnego należy zapewnić oszczędne korzystanie z terenu, czyli dostosować działania inwestycyjne do ogólnego wymogu pozostawienia środowiska w możliwie niezmienionym stanie, co oznacza ograniczenie zmiany sposobu zagospodarowania terenu²². Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym najlepiej jest zapewnić na najwcześniejszym możliwym etapie: planowania przestrzennego, zgodnie z zasadą prewencji w ochronie środowiska.

Związek prawa ochrony środowiska i prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ujęty w ustawie pr. o.ś. w postaci odrębnego działu VII pt. „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”, co niewątpliwie podnosi rangę zagadnień ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Problematyka ta jest jednak znacznie szersza i musi być dokonywana za pomocą licznych ustaw szczegółowych²³. Stanowią one najważniejsze materialno-prawne podstawy ograniczeń w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak nie wyczerpują tego katalogu. Podstawowym instrumentem ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym jest przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, której wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo

²¹ Zob. J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 104-133.

²² Por. Z. Bukowski, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 178.

²³ Np.: u.o.p.; u.odp.; ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2023 r. poz. 822 ze zm.; pr. wod.; ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 724 ze zm.

planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Warto zaznaczyć, że samo pojęcie inwestycji budowlanej jest w prawie ochrony środowiska szersze i obejmuje swoim zakresem nie tylko pojęcie budowli jako składowej pojęcia obiektu budowlanego w rozumieniu pr. bud., ale także zamierzenie inwestycyjne lub ingerencję w środowisko, polegające na przekształceniu lub zmianie zagospodarowania terenu, np. wydobywanie kopalin.

Inne pogranicza prawo procesu inwestycyjnego wykazuje z przepisami zawartymi w u.o.z.o.z. W tym zakresie – podobnie jak to ma miejsce z przepisami okołoodrodowiskowymi – planowanie przestrzenne jest również najlepszym etapem zapewnienia zachowania zabytkowego charakteru obiektów, ich unikatowości, a także kontekstu historyczno-kulturowego, uwzględniających otoczenie danego zabytku.

Ad 6. Na koniec chciałabym wykazać, że „prawo procesu inwestycyjnego” jest niesłuchanie podatne na rozwój nowych technologii oraz rozwój administracji elektronicznej. Zainteresowanie tą sferą działalności administracji wzmożło się w następstwie pandemii COVID-19²⁴, jednak proces cyfryzacji administracji publicznej rozpoczął się wcześniej²⁵. Cyfryzacja procesu inwestycyjnego wymagałaby szerszego komentarza, jednakże w tym miejscu wskażę dwa przykłady. Pierwszym z nich jest rejestr urbanistyczny, wprowadzony ostatnią reformą planowania przestrzennego. Rejestr prowadzony będzie (od 1 stycznia 2026 r.) w systemie teleinformatycznym i służyć ma gromadzeniu informacji i danych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz umożliwiać tworzenie, aktualizację i udostępnienie danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Drugi przykład wkraczania „prawa procesu inwestycyjnego” w przestrzeń cyfrową stanowi wprowadzenie portalu e-budownictwo i umożliwienie składania elektronicznych wniosków w procesie budowlanym, a także Elektroniczny Dziennik Budowy, który stanowi nową instytucję prawną prawa budowlanego.

Podsumowując krótko poczynione rozważania, można stwierdzić, że „prawo procesu inwestycyjnego” mimo coraz wyraźniejszych cech samodzielności

²⁴ Zob. zwłaszcza J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023.

²⁵ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, [w:] D. Grodzka (red.), *Społeczeństwo informacyjne*, „Studia BAS” 2009, nr 3 (19), s. 57-81; D. Miłek, P. Nowak, *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, nr 1 (65), s. 47-73, <http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2021.1.3>.

lokuje się w obrębie materialnego prawa administracyjnego i stanowi o rozległości jego materii. Jest to prawo naukowego eksplorowania, przenikające do innych nauk, wewnętrznie graniczne, podatne na refleksję akademicką, świeże, dynamiczne, rozwojowe i coraz mocniej z informatyzowane.

Planowanie w samorządzie terytorialnym. Nowe zjawiska i wyzwania badawcze

I

Zasada planowania w gospodarce oraz szczególnej roli narodowego planu gospodarczego obowiązywała i została ukształtowana w polskim porządku prawnym przed 1990 r. Należała do jednej z podstawowych zasad determinujących ustrój państwa realnego socjalizmu, a jej charakter wyznaczała Konstytucja z 1952 r.¹ Obejmowała również działalność terenowych jednostek władzy i administracji państwowej, zaliczonych do systemu rad narodowych².

Opracowanie obejmuje zagadnienia planowania z uwzględnieniem obowiązującego stanu prawa. Rozumiane jest ono jako działalność jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów, podejmowana i wykonywana w celu określania celów i zadań j.s.t. i innych podmiotów w planach jako aktach prawnych, obejmujących sprawy gospodarki komunalnej³. Ustawodawca wskazuje również na organizację wykonywania zadań jako przedmiot ujęć regulacyjnych w planach podmiotów wykonujących zadania ze sfery gospodarki komunalnej i określa je jako plan organizacji owego wykonywania⁴. Przedmiotem analiz zostaną tym samym objęte dwie grupy problemów.

Celem opracowania będzie wskazanie na stan prawa oraz ustalone w nim stanowisko w sprawach planowania gospodarczego w samorządzie terytorialnym. Zamiar ten zostanie zrealizowany przez odniesienie się do ogólnych i kierunkowych zagadnień, wywodzonych z treści odpowiednich regulacji prawnych, które są powiązane z działalnością j.s.t. W analizach zwrócona zostanie uwaga także na podstawowe problemy, które wymagają podjęcia badań nad ich

* Prof. dr hab. Leon Kieres, emerytowany profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0002-6938-890X](https://orcid.org/0000-0002-6938-890X).

¹ Por. Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 ze zm. – art. 7.

² Por. art. 32 u.s.r.n.; art. 15 u.pl.prz.

³ Por. L. Kieres, *Gospodarka komunalna*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 60 i n.

⁴ Por. art. 10e ust. 1 u.s.g.; art. 11 ust. 1 u.s.w.

charakterystyką z uwzględnieniem właściwych regulacji prawnych lub też pogłębienia analiz przez odniesienie się do stanowiska ustawodawcy oraz wysłownego w aktach podustawowych lub niezorganizowanych⁵.

II

Planowanie w samorządzie terytorialnym nie należy do elementów znamiennych jego sytuacji w ustroju państwa. Ustrojodawca nie wskazał bowiem wprost i odrębnie na rolę planu gospodarczego jako podstawy działalności samorządu. Poza regulacjami konstytucyjnymi znalazły się tym samym zagadnienia związane z przygotowaniem i przyjmowaniem planów przez władze jednostek samorządu terytorialnego.

Regulacje konstytucyjne są natomiast obecne w planowaniu jednostek samorządowych w związku ze stosowaniem przez nie regulacji ustawowych, które uprawniają lub zobowiązują organy wspólnot samorządowych do przyjmowania planów ich działalności w określonych dziedzinach gospodarki komunalnej. Do kategorii ogólnych i kierunkowych zasad konstytucyjnych, uwzględnianych przez samorząd terytorialny w planowaniu⁶, należą zasady wywodzone z regulacji prawnych, które powiązane są z określonymi konstytucyjnie wymogami odnoszonymi do działalności państwa i podmiotów jego ustroju⁷. Niewątpliwie do zasad kierunkowych, które władze publiczne uwzględniają w swojej działalności, należą zasady związane ze szczególną ochroną praw i wolności wskazanych w ustawie zasadniczej⁸. Kieruje się nimi ustawodawca. Uwzględniane są one także w aktach normatywnych podustawowych, które regulują sprawy planowania w samorządzie terytorialnym. Obowiązują zarazem bezpośrednio j.s.t., które podejmują aktywność planistyczną – np. zasada wolności gospodarczej wiąże j.s.t., jeżeli kształtują swoje zamiary wobec gospodarki rynkowej w perspektywie określonej obowiązującym przyjętym przez nie planu⁹. Uważam za uzasadnio-

⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 50.

⁶ Por. M. Kordela, *Zasady publicznego prawa gospodarczego. Próba konceptualizacji*, [w:] P. Lissoń, M. Strzelbicki (red.), *Państwo a gospodarka. Zasady – instytucje – procedury. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Bożenie Popowskiej*, Poznań 2020, s. 59 i n.

⁷ Por. C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020, s. 62 i n.

⁸ Por. J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 153 i n.

⁹ Por. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław, s. 25 i n.

ne przyjęcie stanowiska o zakorzenieniu regulacji prawnych w sprawach planowania w samorządzie terytorialnym w regulacjach konstytucyjnych. Pogląd ten może być także określany jako konstytucjonalizacja¹⁰ tego planowania.

III

W regulacjach ustawowych jest widoczne zróżnicowane i rozproszone podejście do spraw planowania gospodarczego i planów w samorządzie terytorialnym. Determinacja sytuacji j.s.t. w planowaniu znajduje się w ustawach ustrojowych, właściwych dla poszczególnych kategorii polskiego samorządu terytorialnego. Ustawodawca przyjął w sposób zdywersyfikowany ujęcie tej sytuacji, wiążąc ją z określonymi zadaniami jednostek samorządowych (uchwalanie budżetu jednostki samorządowej, uchwalanie programów gospodarczych, uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie programów rozwoju¹¹, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych j.s.t.).

Sprawy planowania ujęto również w rozwiązaniach prawnych, które normują problemy działalności gospodarczej j.s.t. w poszczególnych dziedzinach tej działalności¹². Tożsamość planowania kształtują regulacje ujmuje sprawy materialne i proceduralne. Katalog spraw materialnych planowania jest zdywersyfikowany, a jego zakres determinuje przedmiot planowania. Przedmiot ten wyznaczają rodzaje spraw, które wiążane są z wykonywaniem zadań wskazanych w aktach normatywnych i związanych z sytuacją poszczególnych kategorii j.s.t. czy też odniesionych do jednostek samorządu, należących do tej samej grupy (gminy wiejskie¹³, gminy uzdrowiskowe¹⁴).

IV

Szczególne miejsce w charakterystyce prawnej planowania w samorządzie terytorialnym zajmuje plan jako akt prawny j.s.t. W nauce – nie tylko prawa samorządu terytorialnego – charakter prawny tego aktu stanowił podsta-

¹⁰ Por. A. Doliwa, *Znaczenie konstytucjonalizacji osobowości prawnej własności i innych praw majątkowych j.s.t.*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 91.

¹¹ Por. art. 141b u.z.p.p.r.

¹² Por. S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 148 i n.

¹³ D. Kozubek, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim*, ST 2023, nr 5, s. 64-65.

¹⁴ U.l.u.u.

wowy przedmiot zainteresowania. Zainteresowanie charakterem prawnym planu gospodarczego jako aktu przyjmowanego przez określone podmioty oraz ustalenie miejsca zawartych w nim regulacji w porządku prawnym państwa lub na określonym jego obszarze dominuje w analizach, jeżeli stopień tego zainteresowania zestawimy z opracowaniami na temat proceduralnych aspektów planowania.

Opracowanie nie jest miejscem na przypominanie dyskusji i postępów, które przynosiły wyniki analiz nad charakterem prawnym aktów planowania¹⁵. Wystarczy wskazać na utrwalone stanowisko o charakterze prawnym planów zagospodarowania przestrzennego i przekonanie, charakteryzowane w treści rzetelnych analiz, że akty te należą do źródeł prawa miejscowego. Podobny pogląd jest aktualny – moim zdaniem – w odniesieniu do innych aktów planowania w samorządzie terytorialnym, które są determinowane przez ustawy szczególne. Wymaga on jednak w każdym przypadku aktu planowania szczegółowej analizy i uzasadnienia. O elementach znamiennych aktów prawnych, które mają cechy pozwalające na zaliczenie ich do kategorii planów gospodarczych j.s.t., przesądzą bowiem zwykle ustawy szczególne, właściwe dla planowania w samorządzie terytorialnym¹⁶.

Ustawodawca wyróżnia plany gospodarcze, nadając im szczególne cechy znamienne w ustawach, które stanowią o procedurze ich przyjmowania oraz określają skutki prawne takiego aktu wobec ich adresatów. Pogląd ten odnoszę do takich aktów planowania, jak np. wojewódzki plan gospodarki odpadami¹⁷, gminny plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa¹⁸, plan ochrony parku kulturowego¹⁹, plan rozwojowy²⁰. Stanowione są one przez organy uchwałodawcze j.s.t. Procedura ich przyjmowania jest jednak zróżnicowana, a poszczególne jej etapy charakteryzują szczególne dla nich właściwości. Właściwości te wyznaczają zwłaszcza prawa i obowiązki organów odpowiedzialnych za postępy w owej procedurze na określonych jej etapach oraz skutki prawne działań i zaniechań tych podmiotów, określane jako zespół działań planistycznych²¹.

¹⁵ Por. K. Horubski, *Planowanie gospodarcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 768 i n.

¹⁶ Por. D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, JNSA 2013, nr 3, s. 77 i n. – Autorka odróżnia plany gospodarcze od aktów planowania.

¹⁷ Por. art. 46 ust. 1 u.odp.

¹⁸ Por. art. 20 ust. 4 pr. energ.

¹⁹ Por. art. 16 ust. 3 u.o.z.o.z.

²⁰ Por. art. 14lb u.z.p.p.r.

²¹ Por. art. 21a u.z.p.p.r.

W ustawodawstwie spotykamy ujęcia regulacyjne, które wprowadzają nie wskazują na plany jako akty prawne normatywne, kształtujące perspektywy działalności jednostek samorządu terytorialnego, stanowią jednak o kierunkach aktywności tych jednostek. Ustawodawca określa działania o wskazanych cechach jako prowadzenie polityki, specyfikując ją przez wskazanie zwłaszcza na dziedzinę aktywności j.s.t. Przedmiot tej polityki określany jest jako polityka miejska²²; polityka ekologiczna²³; polityka społeczna²⁴; polityka w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych²⁵; polityka rozwoju²⁶. Przyjęte w ustawach określenia nawiązują do wywodzonej z ustawodawstwa funkcji gospodarczej państwa, która oznacza prowadzenie określonej polityki gospodarczej²⁷.

Inną kategorią aktów, które wyznaczają kierunki aktywności j.s.t., są akty określane jako strategie rozwoju²⁸, strategie gminy²⁹, strategie województwa³⁰, programy rozwoju³¹ lub działania. Treść i charakter aktów zaliczanych do omawianej grupy są zróżnicowane. Ustawodawca demonstruje stanowisko obligowania do określania w nich kierunków rozwoju j.s.t. lub dziedzin działalności, za realizację których jest odpowiedzialna j.s.t.³² Przedmiot owych kierunków rozwoju określany jest z uwzględnieniem różnego stopnia konkretyzacji. Określany jest jako program pomocowy³³, program ochrony powietrza³⁴; program rozwoju³⁵, program gospodarki odpadami wydobywczymi³⁶, program opieki nad zabytkami³⁷. Ustawy nadają omawianej grupie aktów planowania charak-

²² Por. art. 21a u.z.p.p.r.

²³ Por. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 119.

²⁴ Por. art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a.

²⁵ Por. wyrok TK z dnia 15 maja 2019 r., SK 12/16, OTK ZU 2019, nr 1, poz. 26.

²⁶ Por. rozporządzenie Komisji Europejskiej i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 435 z 6.12.2013, s. 1 z późn. zm.

²⁷ Pisał o tym zagadnieniu już w 2007 r. K. Strzyczkowski; *idem*, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 169 i n. Por. też: B. Popowska, *Realizacja polityki innowacyjnej państwa – podmioty i sposoby realizacji*, [w:] K. Kiczka, W. Małecki (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, Wrocław 2022, s. 146 i n.

²⁸ Por. art. 14a u.z.p.p.r.; o perspektywie działania jednostki samorządu terytorialnego określonej jako strategia mówi art. 46 ust. 1 u.u.i.ś.

²⁹ Por. art. 10e ust. 1 u.s.g.

³⁰ Por. art. 11 ust. 1 u.s.w.

³¹ Por. art. 19 u.z.p.p.r.

³² Por. art. 11 ust. 1 i ust. 6 u.w.n.i.

³³ Por. art. 8 ust. 1 u.p.p.p.

³⁴ Por. art. 91 pr. o.ś.

³⁵ Por. art. 8 u.z.p.p.r.

³⁶ Por. art. 11 ust. 1 u.o.w.

³⁷ Por. art. 87 ust. 1 u.o.z.o.z.

ter źródeł prawa miejscowego wprost³⁸ lub też przez wskazanie na nie jako podstawę prawną dla innych aktów powszechnych i generalnych lub aktów administracyjnych³⁹.

Akty określające politykę rozwoju lub programy działalności j.s.t. powiązane są niekiedy z planowaniem przestrzennym w j.s.t.⁴⁰ lub z innymi aktami o charakterze programowym tej jednostki⁴¹. Szczególne miejsce w systemie powiązań między aktami programowo-planistycznymi zajmują akty planowania, operacjonalizujące programy europejskiej współpracy terytorialnej (kontrakt terytorialny, kontrakt programowy, porozumienie terytorialne, plan rozwoju, regionalny program operacyjny jako akt prawa miejscowego, przyjmowany w sprawach realizacji polityki rozwoju⁴²). Przyjąć można, że wymienione akty powinny determinować ustalenia w sprawach, które są ujmowane w odrębnych aktach planowania (planach), przyjmowanych przez j.s.t. na podstawie szczególnych regulacji prawnych.

V

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania gospodarki komunalnej samodzielnie, przy pomocy samorządowych jednostek organizacyjnych⁴³ oraz przez korzystanie z aktywności podmiotów gospodarki rynkowej, które nie są powiązane organizacyjnie lub kapitałowo z j.s.t. (podmioty prywatne). Podmioty prywatne uczestniczą tym samym w wykonywaniu zadań j.s.t. wyznaczonych przez te jednostki w ich aktach planowania.

Sytuacja prawna podmiotów prywatnych jest zróżnicowana, a na jej zdywersyfikowanie ma także wpływ stopień udziału w nich podmiotów publicznych⁴⁴. Formy prawne powiązań w planowaniu gospodarczym między podmiotami prywatnymi i samorządami terytorialnymi są złożone i zróżnicowane, wykraczają bowiem poza sferę działalności podmiotów prywatnych związanej z realizacją zadań j.s.t. Stanowisko to wywodzię z właściwych regulacji normatywnych. Determinowane jest przez uprawnienia j.s.t., które ustawodawca określa jako organizowanie warunków podejmowania i wykonywania działal-

³⁸ Por. art. 8 ust. 1 u.p.p.p.

³⁹ Por. art. 13 ust. 1 u.o.w.

⁴⁰ Por. art. 19 ust. 1 u.p.z.p.

⁴¹ Por. art. 18 ust. 2 pr. energ.

⁴² Por. art. 20 u.z.p.p.r.

⁴³ Por. wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101.

⁴⁴ Por. wyrok TSUE z dnia 19 maja 2009 r., C-538/07, ECLI:EU:C:2009:317.

ności przez inne podmioty⁴⁵, co prowadzi do swoistego uspołecznienia (publicyzacji) tej działalności. Organizowanie to urzeczywistniają działania o różnych formach organizacyjno-prawnych, podejmowane z zamiarem skutecznego wpływu na wybór przez podmioty prywatne kierunków działalności.

Charakterystyczne dla publicyzacji jest przede wszystkim zdeterminowanie działalności podmiotów prywatnych przez akty planowania, przyjmowane przez podmioty publiczne⁴⁶. Ustawodawca dla realizacji tego zamiaru nakłada niekiedy na podmioty prywatne obowiązek przyjmowania planu działalności, jeżeli działalność podmiotów prywatnych jest powiązana z wykonywaniem przez j.s.t. ich zadań statutowych (zadań kategoryalnych⁴⁷) i jest ważna dla właściwego wykonywania tych zadań. Plan ten jest związany z planowaniem i planami, które przyjmują j.s.t.⁴⁸, przez uwzględnienie wiążących postanowień aktów planowania tych jednostek.

Z publicyzacją mamy też do czynienia przy wskazaniu w aktach normatywnych na współdziałanie j.s.t. z podmiotami prywatnymi w celu zapewnienia spójności między planami podmiotów prywatnych oraz działalnością podmiotów publicznych. Osiąganiu tej spójności sprzyja przekazywanie w odpowiedniej formie prawnej podmiotom prywatnym przez podmioty publiczne danych, określanych także jako założenia czy informacje z aktów, które mają cechy charakteryzujące akty planowania⁴⁹. Inną formą publicyzacji planowania podmiotów prywatnych jest wywieranie przez j.s.t. władczego wpływu na działalność podmiotów prywatnych – np. przez zatwierdzanie aktów planowania (programy gospodarowania⁵⁰).

VI

Publicyzacja działalności j.s.t. powiązana jest z postępującą prywatyzacją wykonywania zadań publicznych. Powierzanie podmiotom prywatnym wykonywania zadań j.s.t. rodzi pytania o zakres odpowiedzialności j.s.t. za wykonywanie tych zadań przez podmioty wykonujące oraz formy odpowiedzialności o charakterze publicznoprawnym za zaspokajanie potrzeb publicznych, poddanych pieczy j.s.t.. Ustawodawca radzi sobie z tym problemem przez wprowadza-

⁴⁵ Por. uchwała SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95.

⁴⁶ Por. wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU 2013, nr 7A, poz. 99.

⁴⁷ Por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/044, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 86.

⁴⁸ Por. art. 16 ust. 1 pkt 1 i pkt 2; art. 16¹ ust. 1 pr. energ.; pr. o.ś.

⁴⁹ Por. art. 16 ust. 12 pr. energ.

⁵⁰ Por. art. 11 ust. 1 u.o.w.

nie instrumentów o różnym charakterze prawnym, które mają ograniczać niebezpieczeństwo wadliwej realizacji zadań publicznych przez sektor podmiotów prawa prywatnego lub znosić zagrożenie zaprzestania zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych, objętych zadaniami własnymi obowiązkowymi.

Skuteczność instrumentów gwarancyjnych na wybór kierunków aktywności podmiotów prywatnych (planowanie) jest zdywersyfikowana. Niektóre instrumenty mają charakter informacyjny⁵¹, chociaż w istocie uwzględnienie ich może warunkować uznanie aktu planowania podmiotu prywatnego za zgodny z prawem. Charakter stymulujący decyzje o charakterze planistycznym przyjmowane przez podmioty prywatne przyznawany jest działaniom jednostek samorządu, które mają na celu udzielanie finansowego wsparcia dla podmiotów prywatnych, jeżeli w swoich wyborach o kierunkach aktywności zwracają uwagę na powiązanie tej aktywności z wykonywaniem zadań j.s.t. Charakter owego wsparcia i jego formy determinują odpowiednie regulacje szczegółowe (współfinansowanie⁵², dotacje celowe⁵³, udział środków publicznych w udzielaniu pomocy⁵⁴, wsparcie realizacji nowych inwestycji⁵⁵).

Szczegółne miejsce w planowaniu przez podmioty prywatne zajmują akty j.s.t. o charakterze regulaminowym. Należą one do kategorii aktów, które operacjonalizują zadanie określane jako organizowanie czy zorganizowanie wykonywania określonych zadań⁵⁶. Akt lub akty prawne regulaminowe zawierają różnorodne treści, determinowane zwłaszcza specyfiką przedmiotową zadania j.s.t., z którym są powiązane. Przyjmowane są też w różnej formie prawnej, a ich treści nie zawsze mają charakter normatywny. Wydaje się uzasadnione uwzględnianie w analizach poświęconych ich tożsamości także skutków prawnych wobec podmiotów – zwłaszcza przedsiębiorców – które uwzględniają zawarte w nich treści w organizacji swojej przedsiębiorczości. Podobny postulat obejmuje akty regulaminowe, które przyjmują przedsiębiorcy świadczący usługi użyteczności publicznej. Ustawodawca wskazuje bowiem na uprawnienia lub

⁵¹ Por. art. 20 ust. 19 pr. energ.

⁵² Por. art. 8 pkt 2 u.w.r.u.s.

⁵³ Por. art. 3a ust. 1 u.w.r.u.s.

⁵⁴ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji, kultury i powiązanej infrastruktury” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz. U. poz. 1230 – § 4 pkt 10.

⁵⁵ Por. art. 1 u.w.n.i.

⁵⁶ Por. art. 6; art. 6c ust. 1 u.odp.

obowiązki j.s.t. do oddziaływania na treści, które zawierają regulacje regulaminowe, przyjmowane przez podmioty prywatne (zatwierdzenie⁵⁷; uchwalenie⁵⁸).

Odrębną kategorią aktu regulaminowego w pewnych sferach działalności gospodarczej są akty prawne zaliczane do prawnych form reglamentacji (koncesje, zezwolenia, działalność gospodarcza regulowana⁵⁹). Ustawodawca, przewidując obowiązek uzyskania koncesji lub zezwolenia na prowadzenie określonej działalności, wskazuje zarazem na wymagania związane z organizacją i wykonywaniem przedsiębiorczości⁶⁰. Zwolnienie ustawowe z obowiązku uzyskania zezwolenia nie uwalnia zarazem przedsiębiorcy od obowiązku uwzględniania warunków wykonywania działalności objętej wymogiem uzyskania zezwolenia przez innych przedsiębiorców, a ustalonych przez radę gminy w akcie prawa miejscowego.

VII

Wydaje się usprawiedliwione zgłoszenie postulatu uwzględniania w analizach prawnych planowania w samorządzie terytorialnym nie tylko regulacji, które wprost stanowią o planowaniu i planie w samorządzie terytorialnym w szczególnej sferze jego działalności, którą wyznaczają zadania gospodarki komunalnej. Na rozumienie istoty planowania wpływają również sytuacje ujęte w regulacjach normatywnych, które determinują warunki podejmowania i wykonywania działalności przez wskazane podmioty uczestniczące w wykonywaniu planów.

Widoczne są także powiązania planów gospodarczych j.s.t. z konstytucyjnie ukształtowanymi zasadami, które ustrojodawca odnosi do przedsiębiorczości. Wydaje się uzasadnione nawet tylko pobieżnym oglądem sytuacji przedsiębiorcy wobec władz planowania w samorządzie terytorialnym sformułowanie stanowiska, że planowanie może wpływać na urzeczywistnianie wolności przedsiębiorczości na obszarze j.s.t., która przez plan gospodarczy ustala możliwości podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w dziedzinach określonych planem gospodarczym.

⁵⁷ Por. art. 13 ust. 2 u.g.k.

⁵⁸ Por. uchwała Nr XXXIV/268/2014 Rady Miasta Jordanowa z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia lokalizacji targowiska oraz regulaminu targowiska, Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 2642; ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 537 – art. 19 ust. 3; ustawa z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, Dz. U. poz. 2290 – art. 5.

⁵⁹ Pr. przeds. – rozdział 4 Reglamentacja działalności gospodarczej.

⁶⁰ Por. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 – art. 7 ust. 3.

Ustalenie, czy projektowany akt planowania j.s.t. prowadzi do konfliktu z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej, należy niewątpliwie do uprawnień tej jednostki⁶¹. Skutkiem jego naruszenia może być bowiem zakłócenie modelu konkurencji rynkowej. Zarzuty naruszenia prawa przez organy samorządu terytorialnego przez przyjęcie w planach określonych rozwiązań przedstawiać mogą także przedsiębiorcy zwłaszcza przez uwzględnienie przesłanek, które ustrojodawca przyjął w art. 22 Konstytucji RP oraz z uwzględnieniem orzecznictwa TK, w którym za źródło wzorca kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych uznano art. 22 Konstytucji RP.

⁶¹ Por. wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK ZU 2013, nr 8A, poz. 125.

Plan ogólny – nowy (stary) instrument planowania przestrzennego

Wprowadzenie

Wśród rozlicznych zainteresowań badawczych cieszącego się powszechnym uznaniem – jako wybitnego przedstawiciela polskiej nauki prawa administracyjnego, a także nauki polityki administracyjnej – prof. dr. hab. Jerzego Korczaka poczesne miejsce zajmuje problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w powiązaniu z jej ustrojowym otoczeniem, które stanowi problematyka samorządu terytorialnego. Dlatego, korzystając z zaproszenia do wzięcia udziału w przygotowaniu książki jubileuszowej z okazji 70. rocznicy urodzin oraz 40. rocznicy pracy naukowej, autorzy niniejszego opracowania postanowili zadedykować przezacnemu Jubilatowi kilka zdań na temat instytucji wprowadzonej do u.p.z.p.

Otóż 24 września 2023 r. nowela u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. wprowadziła wiele zmian systemowych do regulacji prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych tą ustawą dotyczy zniesienia instytucji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, które – zgodnie z treścią uchylonego z dniem 24 września 2023 r. art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – określone zostało przez ustawodawcę jako akt, który „nie jest aktem prawa miejscowego”. W nauce prawa, a w ślad za nią w judykaturze, ukształtował się pogląd, zgodnie z którym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miało być aktem prawotwórczym kierownictwa wewnętrznego¹ albo

* Dr hab. Ewa Szewczyk, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: [0000-0002-2980-6564](https://orcid.org/0000-0002-2980-6564).

** Prof. dr hab. Marek Szewczyk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-8222-7898](https://orcid.org/0000-0001-8222-7898).

¹ Tak R. Hauser *et al.*, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 22; tak też M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 71.

też „planem dla planistów”². Takie określenie wspomnianego studium zawierało sugestię, że akt ten jest aktem normatywnym, tyle że o charakterze wewnętrznym (wewnętrznym źródłem prawa)³, wiążącym tylko organy gminy i tylko w zakresie, w jakim sporządzają one oraz uchwalają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.), ale niewiążącym już podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Trzeba jednak odnotować, że ustawodawca zwykły nie zawsze respektował owo wspomniane założenie systemowe dotyczące charakteru studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jako aktów będących wewnętrznymi źródłami prawa. Oto bowiem ustawodawca w art. 153 ust. 2 u.g.n. nakazał ustalać przeznaczenie nieruchomości – w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – na podstawie studium, i to w sytuacji, gdy w świetle art. 11 ust. 2 u.p.z.p. studium nie musiało określać przeznaczenia nieruchomości, a jedynie strukturę przestrzenną gminy oraz kierunki zmian dokonujących się w tej strukturze (tak art. 11 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), ani też nie stanowiło żadnej gwarancji, że właściciel nieruchomości będzie mógł ją zabudować zgodnie z postanowieniami samego studium, to jest, że otrzyma decyzję o warunkach zabudowy zgodną ze studium. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 7 ust. 2 pr. g.g. Przepis ten stanowi, że w przypadku braku planu miejscowego właściwy organ administracji geologicznej i górniczej może udzielić koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz na wydobywanie kopalin, jeśli działalność taka będzie zgodna z ustalonym w studium kierunkiem użytkowania gruntów, na którym położona jest dana nieruchomość. Podobnego przykładu na to, że ustawodawca nie przestrzegał założenia systemowego, zgodnie z którym studium jest aktem prawotwórczym kierownictwa wewnętrznego, dostarcza przepis art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴ w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r., zgodnie z którym przepisy wymienionej ustawy nie miały być stosowane do nieruchomości, które w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin przewidziane były do przeznaczenia na cele inne niż rolne.

² Z. Niewiadomski, D. Strebicka, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1994, s. 16.

³ Zwrot „akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego” rozpropagowali w doktrynie H. Rot i K. Siarkiewicz. Por. *iidem*, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 62-67.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 507.

Warto też nadmienić, że i w orzecznictwie zdarzało się, iż studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego były traktowane tak, jak gdyby – wbrew literalnej treści art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – były one aktami prawa miejscowego⁵.

Wspomnieć trzeba, że instytucja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin była kontestowana przez przedstawicieli samorządu gminnego, którzy nie mogli doszukać się w tej instytucji „planu dla planistów”, lecz traktowali ją jak „piąte koło u wozu”. Zasadniczą tego przyczynę stanowiło to, że na podstawie tych studiów nie było można wydawać decyzji o warunkach zabudowy. Formalnie była to podstawowa przyczyna niechęci wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do uchwalania planów miejscowych.

Jako antidotum na wspomniane niedogodności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pojawiła się mocą noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. nowa (ale po części nie nowa, lecz stara) instytucja „planów ogólnych”. Trzeba bowiem już wstępnie stwierdzić, że „plany ogólne” mają stanowić akty planowania przestrzennego, podobnie jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, określane od dnia wejścia w życie noweli z dnia 7 lipca 2023 r. mianem „aktów planowania przestrzennego”. Z założenia plany ogólne mają obowiązywać powszechnie podobnie tak samo, jak plany miejscowe, ale niezależnie od nich. Z tego względu ich idea przywodzi na myśl miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego, które do polskiego systemu prawa zagospodarowania przestrzeni zostały wprowadzone na mocy u.pl.prz. i które funkcjonowały obok miejscowych planów szczegółowych zagospodarowania przestrzennego, finalnie do 31 grudnia 2003 r., kiedy ostatecznie zostały pozbawione mocy na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p.

Podobieństwa sprowadzają się jednak wyłącznie do tego, że tak pod rządami u.pl.prz., jak i pod rządami u.p.z.p. po wejściu noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. obowiązywać mogą (ale nie muszą) na danym terenie zarówno plany ogólne, jak i plany miejscowe⁶ oraz że plany ogólne mogą zawierać inne treści

⁵ Por wyroki: z dnia 18 lipca 2012 r., WSA II SA/Po 368/12, LEX nr 1258992, mocą którego WSA w Poznaniu uwzględnił skargę właściciela nieruchomości na uchwałę rady gminy w sprawie zmiany studium oraz utrzymujący ten wyrok w mocy wyrok NSA II OSK 22/12, LEX nr 1145573, z dnia 22 marca 2012 r., podzielający argumentację skarżącego, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak może ono tak dalece determinować treść planu miejscowego, że może prowadzić do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości.

⁶ Zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 u.pl.prz.: „Miejscowe plany szczegółowe sporządza się dla obszarów określonych w miejscowym planie ogólnym; w innych wypadkach miejscowe plany szczegółowe sporządza się w miarę potrzeby”.

niż plany miejscowe⁷, a także do tego, że tak jedne, jak i drugie plany miały charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa⁸.

Oprócz wzmiankowanych podobieństw można wskazać wiele istotnych różnic. Już na pierwszy rzut oka widać, że miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego uchwalane na podstawie u.p.l.prz. w ogóle nie miały określać przeznaczenia poszczególnych nieruchomości. Przeciwnie, miały one określać w szczególności społeczno-gospodarze uwarunkowania zagospodarowania poszczególnych wyodrębnionych w nich obszarów. Natomiast plany ogólne mają być aktami planistycznymi o wiele bardziej konkretnymi, a tym samym – można zaryzykować tezę – mniej normatywnymi z powodu braku cechy abstrakcyjności ich treści⁹ niż stare miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego. Będzie o tym mowa w dalszym fragmencie opracowania.

⁷ Zgodnie z treścią art. 26 ust. 2 u.p.l.prz.: Miejscowy plan ogólny określa przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek, a w szczególności ustala warunki i sposoby: 1) zagospodarowania i wykorzystania gruntów, 2) ochrony zdrowia, 3) ochrony środowiska, 4) ochrony dóbr kultury i wartości krajobrazowych, 5) kształtowania infrastruktury technicznej i społecznej, 6) kształtowania struktur przestrzennych, 7) rozwiązań architektonicznych i budowlanych. Natomiast miejscowe plany szczegółowe miały – zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 tej samej ustawy – określać: przeznaczenie gruntu, wyznaczać linie rozgraniczające te grunty, ustalać zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne.

⁸ U.p.l.prz. nie zawierała przepisu stanowiącego, że miejscowe plany ogólne czy miejscowe plany szczegółowe zagospodarowania przestrzennego stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa. Jednakże taki ich charakter został ustalony w orzecznictwie sądów administracyjnych na podstawie art. 33 tej ustawy, który stanowił, że: „Plan miejscowy stanowi podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne”.

⁹ Już wiele lat temu śp. E. Ochendowski zwracał uwagę na to, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie mają wszystkich cech aktów normatywnych, albowiem treści w nich zamieszczane posiadają wprawdzie cechę generalności – gdy chodzi o sposób określania adresatów norm w nich zawartych – jednakże brakuje im cechy abstrakcyjności, ponieważ określają przeznaczenie, zasady zagospodarowania i warunki zabudowy poszczególnych nieruchomości, a nadto jeszcze – zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.p.z.p. – rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 150. Pogląd E. Ochendowskiego podzielił TK, argumentując odmowę przyjęcia do rozpatrzenia skargi konstytucyjnej na uchwałę rady gminy w sprawie planu miejscowego ze względu na jego nienormatywny charakter (por. postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK 2004, nr 9, poz. 97).

1. Zniesienie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

Przepis art. 1 pkt 11 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2003 r. stanowi: „Uchyła się art. 9-13”. Derogacja ta obejmuje przepisy u.p.z.p. dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Jednakże przywołany wyżej przepis derogacyjny wchodzi w życie dopiero z dniem 31 grudnia 2026 r. Oznacza to, że przepisy art. 9-13 u.p.z.p., pomimo tego, że zostały uchylone, w dalszym ciągu pozostają w mocy aż do dnia 31 grudnia 2026 r., a więc że ich derogacja została odłożona w czasie do 31 grudnia 2026 r. Co więcej, zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 noweli m.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.: „Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe”. Oznacza to, że do dnia wejścia w życie planu ogólnego, nie dłużej jednak niż do 31 grudnia 2025 r. studia te mogą być nowelizowane (zmieniane), a nawet – przy zachowaniu wymogów określonych w art. 65 ust. 2 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 – uchwalane nowe.

Zgodnie z treścią art. 65 ust. 2 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.: „Do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo ich zmian stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli:

- 1) przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian;
- 2) zmiana studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub
- 3) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju [...] lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze [...].”

Wynika z tego, że uchwalenie nowego studium albo uchwalenie noweli studium jest możliwe tylko wówczas, gdy przed dniem wejścia w życie noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. procedurę uchwalania lub zmiany dotychczasowego studium doprowadzono do etapu wystąpienia o opinie i uzgodnienia. Wówczas też procedura uchwalenia nowego studium lub jego nowelizacji dokonywać się ma według przepisów dotychczasowych. Jeśli natomiast procedury uchwalenia nowego studium albo zmiany dotychczas obowiązującego studium nie dopro-

wadzano do etapu wystąpienia o opinie i uzgodnienia do dnia wejścia w życie noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., po tym dniu możliwa jest tylko zmiana studium i tylko na potrzeby ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego albo w związku z koniecznością ustalenia lokalizacji „inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju [...] lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze [...]”. Oznacza to, że w innych przypadkach niż wskazane w art. 65 ust. 2 dla ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy konieczne będzie uchwalenie planu ogólnego. Można zatem powiedzieć, że art. 65 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. pośrednio wymusza sporządzanie planów ogólnych.

2. Plany ogólne

2.1. Charakter prawny

Plany ogólne, w odróżnieniu od studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, mają mieć status aktów prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.), a więc status źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Pod tym względem plany ogólne będą się różnić zasadniczo od studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, które – zgodnie z treścią uchylonego art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – nie mają statusu aktów prawa miejscowego. Jednakże ta różnica może okazać się jedynie formalna. Jak już bowiem wspomniano, plany ogólne, ze względu na ich treści obligatoryjne, określone w art. 13a ust. 4 pkt 1 u.p.z.p., mają (obligatoryjnie) określać: strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne (art. 13a ust. 4 pkt 1 u.p.z.p.).

Zgodnie z treścią art. 13c u.p.z.p. ust. 1: „Obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne”. Oznacza to istotną nowość w polskim systemie planowania przestrzennego. Wprawdzie została ona po części już wcześniej, albowiem w roku 2021 r. wprowadzona do tego systemu niejako „tylnymi drzwiami”, za pośrednictwem § 9 ust. 1 i załącznika nr 1 do r.w.z.p.m., który wszedł w życie 24 grudnia 2022 r. i ma zastosowanie do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego podjętej przed 24 grudnia 2021 r. Otóż wzmiankowany przepis § 9 ust. 1 r.w.z.p.m. stanowi: „Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do rozporządzenia”.

Przepis ten ma bardzo podobne brzmienie do brzmienia § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁰. Przepis ten, który utracił moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego, tj. z dniem 24 grudnia 2021 r., również stanowił, że w odniesieniu do określania przeznaczenia terenów w projektach planów miejscowych należy stosować określenia wskazujące na przeznaczenie poszczególnych terenów, a także ich symbol i numer wyróżniający od innych terenów. I dopiero mocą załącznika graficznego do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego wprowadzono hierarchicznie uporządkowane w trzy poziomy „klasy przeznaczeń”. Zgodnie z tym: tereny przeznaczone na poziomie pierwszej klasy przeznaczeń pod zabudowę mieszkaniową mogą mieć na poziomie drugiej klasy przeznaczeń określone przeznaczenie pod: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, wielorodzinną lub letniskową. Z kolei przykładowo na poziomie trzeciej klasy przeznaczeń tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną: wolnostojącą, bliźniaczą oraz szeregową lub grupową.

Scharakteryzowany sposób oznaczania przeznaczenia nieruchomości jest od dawna znany i praktykowany w wielu systemach prawnych, tak kontynentalnych, jak i w systemach *common law* i określany jest jako strefowanie (*zoning*)¹¹. Doktryna związana z tymi systemami prawnymi wskazuje na wiele zalet takiego systemu oznaczania przeznaczenia nieruchomości¹². Rzecz jednak w tym, że o strefowaniu, zwanym *zonowaniem*, ani nawet o trzypoziomowym systemie określania przeznaczeń poszczególnych terenów nie było powiedziane nic ani w samym przepisie u.p.z.p. upoważniającym do wydania rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego, ani w żadnym innym przepisie u.p.z.p. Tym samym stwierdzić trzeba, że rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego nie spełniało konstytucyjnych wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jako aktu wykonawczego do ustawy. Problem ten rozwiązuje dopiero przepis art. 13c ust. 1 u.p.z.p.

2.2. Treści obligatoryjne i fakultatywne

Plany ogólne mają (obligatoryjnie) określać: strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne (art. 13a ust. 4 pkt 1 u.p.z.p.). Zgodnie z treścią art. 13c u.p.z.p. ust. 1: „Obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób roz-

¹⁰ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

¹¹ L.A. Stein, *Principles of planning law*, Melbourne 2008, s. 34.

¹² *Ibidem*, s. 280.

łączny na strefy planistyczne”. Zgodnie natomiast z treścią art. 13c ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca „dopuszcza” wyznaczenie w planie ogólnym 13 różnych, rozłącznych stref wymienionych w tym przepisie. Powyższe oznacza wprowadzenie aktem rangi ustawy do polskiego systemu prawa zagospodarowania przestrzeni wspomnianego systemu „strefowania” (*zoningu*). Zasadniczymi zaletami tego rozwiązania są: 1) wykluczenie spotykanego dotychczas słowotwórstwa w zakresie wymyślania przez projektantów planów miejscowych rodzajów przeznaczeń poszczególnych terenów oraz 2) radykalna redukcja ilości możliwych przeznaczeń do maksymalnie 13. Jednakże uwagę zwraca to, że ustawodawca postanowił istotnie ograniczyć samodzielność gmin w zakresie sporządzania planów ogólnych, albowiem na mocy art. 13m ust. 2 u.p.z.p. upoważnił ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia w drodze rozporządzenia: 1) charakterystyki stref planistycznych, w tym ich profilu funkcjonalnego oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, 2) sposobu obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych, 3) sposobu tworzenia gminnego katalogu stref planistycznych, 4) sposobu przygotowania projektu planu ogólnego, 5) sposobu stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów oraz prezentacji graficznej danych przestrzennych, 6) sposobu dokumentowania prac planistycznych, a także 7) sposobów wydawania wypisów i wyrysów z planu ogólnego. Jak dotychczas rozporządzenie takie nie zostało wydane, a tymczasem od jego wydania ustawodawca uzależnił możliwość sporządzania planów ogólnych¹³.

Gdy chodzi o drugi obligatoryjny element treści planów ogólnych, to ustawodawca pozostawił gminom we wskazanym zakresie nieco więcej samodzielności, ponieważ nie upoważnił żadnego ministra do uregulowania kwestii związanych ze wspomnianymi standardami w drodze rozporządzenia, lecz postanowił sam uregulować te kwestie. Zgodnie z treścią art. 13e ust. 1 u.p.z.p.: „Gminne standardy urbanistyczne obejmują gminny katalog stref planistycznych oraz mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej”. W powyższym ujęciu gminne standardy urbanistyczne obejmują jeden element obligatoryjny – gminny katalog stref planistycznych – tworzony zgodnie z zasadami, które określić ma minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze rozporządzenia (art. 13e ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.) oraz jeden fakultatywny: gminne standardy dostępności infrastruktury technicznej. W tym przynajmniej można mówić nie tyle o uszanowaniu konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności

¹³ M. Szewczyk, *Strefowanie w planowaniu przestrzennym*, Poznań 2022.

gmin (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), co raczej o uwzględnieniu występowania dużego zróżnicowania, występującego w poszczególnych gminach, pod względem dostępności infrastruktury technicznej.

Gdy chodzi natomiast o fakultatywne elementy treści planów ogólnych, to obejmują one: obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej (art. 13a ust. 4 pkt 2). Ten fakultatywny element treści planów ogólnych, wymieniony w art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. a) u.p.z.p. jest szczególnie ważny w kontekście art. 13a ust. 5 pkt 2 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1a) u.p.z.p. Otóż w świetle powołanych wyżej przepisów objęcie granicami obszaru uzupełnienia zabudowy będzie jednym z warunków *sine qua non* ustalenia warunków zabudowy. Nieruchomość, która nie będzie objęta planem miejscowym ani nie zostanie objęta określonymi w planie ogólnym **granicami obszaru uzupełnienia zabudowy**, będzie miała *de facto* status nieruchomości wyłączonej z możliwości jej zabudowy. Jednakże także w tym zakresie ustawodawca postanowił ograniczyć samodzielność gmin, poprzez upoważnienie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, do określania – w drodze rozporządzenia – sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy (art. 13m ust. 1 u.p.z.p.). Także tego rozporządzenia do dziś nie ma, co oznacza zablokowanie możliwości stosowania nowych przepisów u.p.z.p. dotyczących planów ogólnych.

2.3. Ograniczony zakres mocy wiążącej

Zgodnie z treścią art. 13a ust. 5 u.p.z.p. plany ogólne mają być uwzględniane przy sporządzaniu planów miejscowych oraz mają stanowić podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie określonym w art. 13a ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) u.p.z.p., a więc w zakresie ustalonych w planie ogólnym stref planistycznych i gminnych standardów urbanistycznych (art. 13a ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) u.p.z.p.). Nadto, w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy plan ogólny ma stanowić podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy w zakresie określonych w planie ogólnym granic obszarów uzupełnienia zabudowy (art. 13a ust. 5 pkt 2 w związku z art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. b) u.p.z.p.).

Ustawodawca jednoznacznie stwierdził, że plan ogólny nie stanowi podstawy prawnej innych decyzji niż wymienione w ust. 5 – a więc decyzji innych niż decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy (art. 13a ust. 6 pkt 1 u.p.z.p.). Nie stanowi także podstawy prawnej wniesienia sprzeciwu, o którym stanowi art. 30 ust. 6 pr. bud., ani sprawdzenia, o którym stanowi art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a) pr. bud.

3. Czy ustawodawca wprowadził obowiązek uchwalenia planu ogólnego?

Wbrew pierwszemu wrażeniu stwierdzić trzeba, że nowela u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. **nie wprowadziła generalnego obowiązku uchwalenia planu ogólnego poza przypadkami określonymi w art. 13k ust. 2 m.p.z.p.** („Jeżeli plan ogólny uniemożliwia realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a rada gminy nie przystąpiła do zmiany planu ogólnego albo, uchwalając plan ogólny lub jego zmianę, nie wprowadziła ustaleń umożliwiających realizację tych inwestycji, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do planu ogólnego, wzywa radę gminy do uchwalenia planu ogólnego lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze”). Tym samym nie ma też ustawowo określonego terminu, przed upływem którego należałoby plan ogólny uchwalić. Podkreślenia jednak wymaga, że ustawodawca przyjął w tym zakresie inną technikę legislacyjną. Mianowicie postanowił określić termin końcowy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Termin ten został określony na dzień 31 grudnia 2025 r. Do tej daty możliwe jest – przy zachowaniu warunków określonych w art. 65 ust. 2 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. – zarówno uchwalanie nowych studiów, jak i dokonywanie ich nowelizacji. Jednakże zgodnie z deklaracją ustawodawcy zamieszczoną w art. 65 ust. 1 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. studia, także te znowelizowane oraz całkiem nowe, mają obowiązywać najdłużej do 31 grudnia 2023 r. W związku z tym powstaje pytanie: a co po tej dacie?

Na tak postawione pytanie rysują się różne odpowiedzi, w zależności od sytuacji planistycznej danej gminy. I tak: w przypadku gmin, które mają całe swe obszary w ich administracyjnych granicach objęte planami miejscowymi i nie zmierzą tych planów nowelizować, sama utrata mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i jednocześnie zaniechanie sporządzenia planu ogólnego, nie spowoduje żadnych negatywnych następstw. Takim gminom plan ogólny nie będzie bowiem do niczego potrzebny. Rzecz oczywista ocena ta musi uwzględniać treść art. 13k ust. 2 u.p.z.p.

Jednakże gminy, które mają uchwalone plany miejscowe dla całych swych obszarów w ich administracyjnych granicach, można przynajmniej w Wielkopolsce policzyć na palcach obu rąk. Nie wiadomo też, czy władze tych gmin nie dostrzegają potrzeby dokonania nowelizacji obowiązujących planów miejscowych. W przypadku takich gmin sporządzenie planu ogólnego będzie konieczne dla możliwości przeprowadzenia nowelizacji obowiązujących planów miejscowych. Po utracie mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, nowelizacja planów miejscowych, a także uchwalanie nowych planów miejscowych będą uzależnione od posiadania przez gminę planu ogólnego. Taki wniosek płynie z treści art. 67 ust. 4 nowelizacji u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., który stanowi: „Od dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, chyba że:

- 1) przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie ogłoszono o terminie wyłożenia projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany do publicznego wglądu,
- 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub
- 3) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze”.

Obowiązującą zasadą będzie więc uchwalanie planów miejscowych, a także ich nowelizowanie **z uwzględnieniem treści planów ogólnych** oraz z uwzględnieniem określonych w tych planach stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych (art. 13a ust. 5 pkt 1 w związku z ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.). Co więcej, jeśli w danej gminie zwycięży idea, by nie uchwalać planów miejscowych, lecz zamiast tego wydawać decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, to po utracie mocy wiążącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin bez uchwalenia planu ogólnego nie będzie to możliwe.

Do tego wniosku prowadzi analiza kilku przepisów: w pierwszej kolejności art. 13a ust. 5 u.p.z.p., a w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy

dotatkowo jeszcze art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p. Przepis art. 13a ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. nakazuje uwzględniać postanowienia planu ogólnego tak przy sporządzaniu planów miejscowych, jak i przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) u.p.z.p., a więc w zakresie: stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej. W przypadku braku planu ogólnego nie ma możliwości uwzględnienia wymienionych wyżej parametrów. Z kolei przepis art. 13a ust. 5 pkt 2 u.p.z.p. stanowi, że w zakresie określonym w ust. 4 pkt 2 lit. a) u.p.z.p. plan ogólny jest podstawą prawną decyzji o warunkach zabudowy. W tym przypadku jeszcze bardziej oczywiste jest, że bez planu ogólnego wydanie decyzji o warunkach zabudowy możliwe nie jest. Tezę tę wspiera dodatkowo treść art. 61 ust. 1 pkt 1a), który stanowi, że: „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: [...] teren jest położony na obszarze uzupełnienia zabudowy”. Obszar uzupełnienia zabudowy wraz z jego granicami może zostać określony – ze skutkiem prawnym – tylko w planie ogólnym. Brak planu ogólnego oznacza brak możliwości określenia obszaru zabudowy i jego granic. Bez tego z kolei nie ma możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Nawiązując do treści art. 67 ust. 4 pkt 1 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., można stwierdzić, że w procedurze planistycznej, w ramach której „przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań, i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie ogłoszono o terminie wyłożenia projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany do publicznego wglądu”, stosuje się – zgodnie z treścią art. 67 ust. 5 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. – studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin „w brzmieniu dotychczasowym”, a więc – jak można zakładać – także po 31 grudnia 2025 r.

Konkluzja

Finalnie stwierdzić trzeba, że ustawodawca ani nie określił daty, przed upływem której należy uchwalić plany ogólne, ani nawet nie wprowadził generalnego obowiązku uchwalenia planów ogólnych. Zamiast tego ustawodawca uzależnił tak uchwalanie planów miejscowych, jak i wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu od uchwalenia i wejścia w życie planu ogólnego – po utracie mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Ustawodawca zastrzegł jednak, że w przypadku gdy nie ma planu ogólnego, albo gdy plan ogólny został uchwalony, ale jego treść: „uniemożliwia realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a rada gminy nie przystąpiła do zmiany planu ogólnego albo, uchwalając plan ogólny lub jego zmianę, nie wprowadziła ustaleń umożliwiających realizację tych inwestycji, wojewoda [...] może sporządzić plan miejscowy albo jego zmianę w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego w formie zarządzenia zastępczego”.

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny i znaczenie

Uchwalenie m.p.z.p. wywołuje zazwyczaj skutki finansowe zarówno dla gminy, jak i właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Ustaleniu przewidywanych skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu służy prognoza skutków finansowych, o której stanowi art. 17 pkt 5 u.p.z.p. Wadliwość tej prognozy lub jej brak bywa argumentem podnoszonym przed sądem administracyjnym w celu podważenia legalności planu miejscowego. Celem przedstawionych rozważań jest próba ustalenia, czy argumentacja wskazująca na wadliwość prognozy może być skuteczna, tj. może doprowadzić do nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu.

W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że art. 17 pkt 5 u.p.z.p. został uchylony przez art. 1 pkt 17 lit. c noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., co spowodowało zniesienie obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych. Pomimo tego zarysowany na wstępie problem pozostanie aktualny tak długo, jak obowiązywać będą plany miejscowe uchwalone pod rządami dotychczasowych przepisów.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, przygotowany w wieloetapowej procedurze przez wójta¹, przyjmowany w formie uchwały przez radę gminy, zgodnie z art. 14 ust. 8 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wójt, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36. Przywołany art. 36 u.p.z.p. określa instytucje prawne służące indywidualnemu określeniu skutków finansowych uchwalenia lub zmiany miejscowego planu, tj. odszkodowania za rzeczywistą szkodę lub wykupu – jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się

* Dr Joanna Człowiekowska, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: 0000-0001-9584-9821.

¹ Przez wójta należy rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

niemożliwe lub istotnie ograniczone, a także – w przypadku wzrostu wartości nieruchomości – opłaty planistycznej. Zakres prognozy określa § 10 r.w.z.p.m., zgodnie z którym prognoza obejmuje: 1) prognozę wpływu ustaleń planu miejscowego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy; 2) prognozę wpływu ustaleń planu miejscowego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; 3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. Wymienione elementy nie stanowią katalogu zamkniętego wobec zastosowania w przywołanym przepisie sformułowania „w szczególności”.

W przytoczonych regulacjach posłużono się pojęciem „prognoza” bez przybliżenia tego pojęcia. Zasadne jest więc odwołanie się do potocznego znaczenia tego słowa, według którego prognoza jest przewidywaniem czegoś, zdarzeń lub faktów, opartym na uzasadnionych przesłankach, także formułowanym przez specjalistów w danym zakresie². Wobec tego prognoza skutków finansowych może być opisana jako przewidywanie wpływu ustaleń planu miejscowego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy.

W tym miejscu warto zauważyć, że odniesienie prognozy do momentu uchwalenia m.p.z.p. (lub jego zmiany) nie jest całkowicie precyzyjne. W istocie bowiem samo uchwalenie planu nie wywołuje żadnych skutków prawnych, poza zobowiązaniem odpowiednich organów do podjęcia działań zmierzających do opublikowania uchwały oraz przekazanie jej organowi nadzoru. Dopiero po opublikowaniu w prawem określony sposób m.p.z.p. wywołuje skutki prawne, w tym określenie przeznaczenia nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym miejscowym planem³. Przyjmuję zatem, na potrzeby prowadzonych rozważań, że ilekroć jest mowa o prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, w istocie chodzi o skutki wywołane uchwaleniem i wejściem w życie planu miejscowego.

² M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN. L-P*, Warszawa 1995, s. 889.

³ Tylko na marginesie warto zauważyć, że nie jest to jedyny przypadek w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca odwołuje się do zdarzenia w postaci uchwalenia miejscowego planu, podczas gdy należałoby wskazać moment wejścia w życie miejscowego planu (zob. art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Zob. jednak: T. Kiełkowski, *Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2022, z. 2, s. 59-71.

Ustalając charakter prawny analizowanej prognozy, należy przyjąć, że nie można jej przypisać charakteru normatywnego. Stanowi ona w swej istocie analizę finansową, nie zaś wypowiedź przybierającą postać nakazu, zakazu czy dozwolenia. Prognoza o niczym nie rozstrzyga. Nie stanowi też elementu projektu planu miejscowego ani samego planu. Wpływ na finanse publiczne, w tym na budżet gminy, jest natomiast uwzględniany w uzasadnieniu planu, o czym stanowi art. 15 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. Zgodnie natomiast z art. 20 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji prognoza powinna być przekazana wraz z projektem uchwały, jako element dokumentacji prac planistycznych. Prognoza nie ma również wiążącego charakteru. Rada gminy, uchwalając miejscowy plan, nie jest związana jej ustaleniami (przewidywaniami) ani zawartymi w niej zaleceniami⁴. Na charakter prawny prognozy wpływa również to, że sporządza ją, zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p., sam wójt. Możliwy, ale nieobligatoryjny jest udział „czynnika profesjonalnego”. Zgodnie bowiem z art. 174 ust. 3a pkt 3 u.g.n.⁵ opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, może sporządzać rzeczoznawca majątkowy. Zasadniczo więc opracowanie nie ma charakteru specjalistycznego.

W orzecznictwie podkreśla się informacyjny charakter prognozy, wskazując mianowicie, że rada gminy powinna mieć świadomość, uchwalając m.p.z.p., jego skutków finansowych⁶. Nie wchodząc tu w rozważania na temat świadomości organu kolegialnego, można przyjąć, że rolą prognozy jest zapewnienie piastunom organu kolegialnego możliwości zapoznania się z finansowymi konsekwencjami podejmowanego działania, polegającego na uchwaleniu aktu prawa powszechnie obowiązującego o kluczowym znaczeniu dla wspólnoty samorządowej, jak też właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości znajdujących się w granicach uchwalonego planu.

Z poczynionych ustaleń wyłania się cel, któremu służy prognoza. Ów cel może być postrzegany z perspektyw podmiotowej (komu służy prognoza), jak też z perspektywy przedmiotowej (czemu służy prognoza). W perspektywie podmiotowej na pierwszym planie pozostaje rada gminy. Nie należy jednak

⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2019 r., VIII SA/Wa 195/19, LEX nr 2684042.

⁵ Przepis ten znajduje zastosowanie z mocy art. 37 ust. 12 u.p.z.p., zgodnie z którym w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy u.g.n., o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej.

⁶ Zob. wyroki NSA z dnia 20 stycznia 2022 r., II OSK 81/19, LEX nr 3318912; z dnia 26 maja 2022 r., II OSK 1753/19, LEX nr 3382519.

pomijać analizy tego, czy adresatami prognozy są również podmioty, do których adresowane są normy planu, w szczególności właściciele lub użytkownicy nieruchomości położonych w granicach sporządzanego planu. Uzasadnia to chociażby zakres przedmiotowy prognozy, obejmujący skutki wynikające z uchwalenia planu, o których stanowi art. 36 u.p.z.p. W literaturze wskazuje się, że prognoza „powinna uwzględniać zarówno finansowe plusy, jak i minusy uchwalenia planu miejscowego. Finansowe plusy należy wiązać z perspektywą naliczania opłat planistycznych, uwzględniając jednak okoliczność, że roszczenie gminy z tytułu opłaty planistycznej ulega przedawnieniu z upływem 5 lat od wejścia w życie m.p.z.p. – jeśli w tym czasie nie dojdzie do zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w następstwie uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany. Z kolei finansowe minusy należy wiązać z planistycznymi wywłaszczeniami oraz z planistycznymi deliktami, a więc z samym doprowadzeniem do deprecjacji wartości nieruchomości, bez wprowadzania jakichkolwiek zakazów czy ograniczeń. Tu z kolei gmina nie może liczyć na to, że któryś z właścicieli albo użytkowników wieczystych zapomni o przysługującym mu roszczeniu odszkodowawczym i że z niego nie skorzysta przed upływem 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego”⁷. Jednakże podkreślenia wymaga w związku z powyższym, że obowiązek uwzględniania skutków wynikających z art. 36 u.p.z.p. nie może być rozumiany jako obowiązek oszacowania wartości nieruchomości znajdujących się w granicach sporządzanego planu miejscowego przed i po jego uchwaleniu. Obowiązku takiego nie sposób wyprowadzić z przepisów u.p.z.p., jak też r.w.z.p.m. Również na podstawie art. 37 ust. 12 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji oraz przepisów u.g.n., do których przywołany przepis odsyła, jednoznacznie odróżnić należy „zasady określenia wartości nieruchomości” od „zasad określania skutków finansowych lub zmiany planów miejscowych”. Zasady określania wartości nieruchomości stanowią te normy prawne, które stosuje się dla ustalenia wartości konkretnej nieruchomości, przy czym ocena ta ma przybrać postać operatu szacunkowego, spełniającego określone wymogi, w tym sporządzenia przez osobę posiadającą wiadomości specjalne, tj. rzeczoznawcę majątkowego. W przypadku określania skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planu taka szczegółowa i jednostkowa ocena nie jest konieczna, chociaż nie jest wykluczona, zwłaszcza gdyby przedmiotem procedury planistycznej była tzw. punktowa zmiana planu miejscowego. Nie jest również, co już wskazywano, wymagany udział rzeczoznawcy majątkowego.

⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 313.

Skoro zatem istotą prognozy skutków uchwalenia planu miejscowego nie jest ustalenie wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu tego planu, można zaryzykować twierdzenie, zgodnie z którym z perspektywy adresata norm m.p.z.p. omawiana prognoza nie ma istotnego znaczenia. W szczególności nie ma dla niego znaczenia prawna informacja o przewidywanych w prognozie skutkach finansowych uchwalenia planu miejscowego. Informacja ta nie determinuje wiążąco żadnych działań organów planistycznych, jak też innych uczestniczących w tej procedurze. Prognoza nie ma też, co już wskazywano, żadnego przełożenia na późniejsze sprawy dotyczące odszkodowań czy opłat planistycznych. Słusznie dostrzeżono w wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2022 r.⁸, że „z samej nazwy tego dokumentu wynika, że powinien on określać potencjalne wydatki i dochody z tytułu uchwalenia planu, które na tym etapie nie wymagają szczegółowego oszacowania. Podawane w prognozie szacunkowe dane w zakresie wydatków gminy nie mają żadnego wpływu na realizację w przyszłości żądań skarżących w przedmiocie odszkodowań za grunty przeznaczone na realizację inwestycji celu publicznego”.

W odniesieniu do drugiej – przedmiotowej – perspektywy celu sporządzenia prognozy uchwalenia skutków m.p.z.p. w literaturze wskazuje się, że „prognozy powinny służyć przede wszystkim do: 1. wyboru najlepszego wariantu projektu miejscowego planu, pod względem najkorzystniejszych skutków ekonomicznych dla gminy, 2. określenia wielkości stawki procentowej opłaty planistycznej, 3. możliwości zapoznania się z wynikami prognozy w trakcie wyłożenia miejscowego planu do publicznego wglądu, 4. wprowadzenia wyników do budżetu gminy”⁹. Stanowisko takie koresponduje z treścią norm określających obligatoryjne elementy prognozy, zorientowanych wokół pojęcia dochodów i wydatków gminy, i naprowadza na wniosek, zgodnie z którym prognoza w swej istocie stanowi instrument służący prowadzeniu gospodarki finansowej przez gminę. W szczególności służy ona gromadzeniu danych mających znaczenie dla konstruowania przyszłego budżetu gminy, na który uchwalenie miejscowego planu może wpływać w większym lub w mniejszym stopniu, i to w sposób, który na etapie uchwalania planu w zakresie wielu czynników pozostaje niepewny. Tylko przykładowo można wskazać niepewność co do wpływów z podatku od nieruchomości, którego wymiar uzależniony jest nie tylko od gruntu, lecz także budynków, lokali i ich przeznaczenia. Niepewny jest czas realizacji ustaleń miejscowego planu, czas przygotowania inwestycji, w tym procedur poprzedzających budowę

⁸ II OSK 81/19, LEX nr 3318912.

⁹ E. Czekiel-Świtalska, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przestrzeń i Forma” 2013, nr 19, s. 56.

i samej budowy¹⁰. Co najmniej trudne do oszacowania na etapie uchwalania planu miejscowego mogą być wpływy z opłaty planistycznej, która uzależniona jest od sprzedaży nieruchomości przez jej właściciela w terminie pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące¹¹.

W tym miejscu należy przejść do próby odpowiedzi na pytanie, czy i jaki wpływ na prawidłowość (legalność) uchwały w sprawie uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany może mieć brak sporządzenia prognozy lub jej wadliwość. Wadliwość prognozy może polegać np. na tym, że nie zawiera ona elementów obligatoryjnych, o których stanowi § 10 r.w.z.p.m., albo na tym, że została sporządzona przez podmiot nieuprawniony. W tym zakresie zastrzec należy, że podmiotem nieuprawnionym może być podmiot, którego wójt nie upoważnił do podejmowania czynności w procedurze planistycznej. Nie jest natomiast wadą prognozy, jak już wcześniej wskazywano, niesporządzenie jej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Punktem wyjścia do odpowiedzi na sformułowane powyżej pytanie powinna być treść art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego w całości lub w części może wynikać z istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Jak to syntetycznie wyraził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r., zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać zatem z zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu¹².

Niewątpliwie obowiązek sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany jest elementem procedury planistycznej (procedury uchwalania planu miejscowego lub jego zmiany). Brak sporządzenia tej prognozy, jak też sporządzenie jej z naruszeniem wymogów ustawy lub

¹⁰ *Ibidem*, s. 56.

¹¹ Zob. art. 37 ust. 4 w zw. z ust. 3 u.p.z.p.

¹² II SA/Kr 1037/17, LEX nr 2802363.

rozporządzenia może być zatem kwalifikowany jako naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Kluczowe w tym kontekście pytanie brzmi: czy jest to naruszenie istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.?

W mojej ocenie odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być zasadniczo negatywna i uzasadnia ją przede wszystkim opisany powyżej charakter prognozy – dokumentu sporządzanego przede wszystkim na potrzeby organów gminy i przygotowania przyszłego budżetu¹³. Jednak, nawet jeśli przyjąć, że brak prognozy lub jej sporządzenie z naruszeniem wymogów ustawy lub rozporządzenia stanowi istotne naruszenie prawa, należałoby indywidualnie oceniać sytuacje, w których plan miejscowy lub jego zmiana ma charakter „punktowy” albo zmiana dotyczy postanowień planu nieistotnych z punktu widzenia skutków finansowych. W takich sytuacjach znaczenie może mieć uzasadnienie projektu uchwały, które – co warto przypomnieć – powinno uwzględniać skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego.

Konsekwencją tego poglądu musi być zatem zanegowanie dość popularnego w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiska, zgodnie z którym wadliwość trybu sporządzania planu miejscowego może wynikać z niewłaściwej treści prognozy, w szczególności nierzetelności prognozy. Pogląd taki wyrażono przykładowo w wyroku NSA o z 20 stycznia 2022 r., w którym zaznaczono, że stawiając zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu poprzez błędną zawartość prognozy skutków finansowych, trzeba wykazać, iż taka prognoza doprowadziła do uchwalenia planu, a gdyby była rzetelna analiza ekonomiczna, do uchwalenia planu by nie doszło¹⁴. Rzecz jednak w tym, że ani ustawa, ani rozporządzenie nie umożliwiają określenia wzorca prognozy – analizy finansowej, według którego można by ocenić prawidłowość konkretnej prognozy. Skoro przepisy prawa nie określają wzorca takiej analizy, nie może stanowić antidotum na „nierzetelną” analizę przedłożenie przez zainteresowane podmioty uczestniczące w procedurze planistycznej „rzetelnej” kontranalizy¹⁵. Ponownie zaakcentować trzeba, że potencjalne wydatki i dochody z tytułu uchwalenia planu na tym etapie nie wymagają szczegółowego oszacowania, wobec czego ocenie podlegałyby tylko szacunki. Co również godne zauważenia, mogą to być szacunki organu administracji publicznej (wójta), którego nie dotyczą wzorce działania rzeczoznawców majątkowych.

¹³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 maja 2019 r., IV SA/Po 1205/18, LEX nr 2725988.

¹⁴ II OSK 81/19, LEX nr 3318912. Podobnie: wyroki NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, LEX nr 1361625; z dnia 21 czerwca 2021 r., II OSK 2809/18, LEX nr 3243544.

¹⁵ Por. wyroki NSA z dnia 26 maja 2022 r., II OSK 3044/19, LEX nr 3391298 oraz II OSK 1753/19, LEX nr 3382519.

Konsekwentnie również uważam za wysoce dyskusyjny pogląd, zgodnie z którym wadliwość prognozy, zwłaszcza sporządzenie jej „nierzetelne”, kwalifikuje się jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, czyli wymogów odnoszących się do treści miejscowego planu. Pogląd taki zaprezentowano w wyroku NSA z dnia 9 czerwca 2022 r.¹⁶, w którym za wadliwe uznano sporządzenie prognozy, w której stwierdzono, w odniesieniu do ograniczeń w związku z uchwaleniem planu (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.), że na obszarze objętym projektem planu nie prognozuje się odszkodowań z tytułu uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, jak też nie prognozuje się obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu miejscowego, podczas gdy w ocenie NSA doszło zarówno do uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, jak i do obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu miejscowego. W konsekwencji NSA stwierdził nadużycie przez radę gminy władztwa planistycznego, gdyż podjęto uchwałę, nie mając rzetelnej wiedzy o skutkach finansowych uchwalanego planu. Sąd stwierdził przy tym, że „nie można wykluczyć, że – z uwagi na wielkość obszaru objętego planem i ewentualną konieczność wykupu wielu objętych planem nieruchomości lub naprawienia szkód ich właścicielom, gdyby prognoza skutków finansowych została należycie sporządzona, do uchwalenia zaskarżonego planu by nie doszło”.

W literaturze podnosi się, że granice władztwa planistycznego gminy są wyznaczone trzema determinantami: 1) normą kompetencyjną kreującą władcze kompetencje planistyczne, 2) normami zadaniowymi adresowanymi do gminy i jej organów, określającymi zadania w zakresie planowania przestrzennego, a więc określającymi sposób korzystania z władztwa, 3) publicznymi prawami podmiotowymi jednostek, w tym w szczególności prawem zabudowy stanowiącym emanację prawa własności¹⁷. O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić, jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 6 lutego 2015 r.¹⁸, gdy rozwiązania planistyczne okażą się dowolne i będą pozbawione uzasadnienia merytorycznego.

W mojej ocenie przewidywanie skutków finansowych uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany nie wiąże się ze wskazanymi kryteriami wykonywania władztwa planistycznego. Nawet jeśli prognoza nawiązuje do walorów ekonomicznych

¹⁶ II OSK 2258/20, LEX nr 3443413.

¹⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, z. 4, s. 24.

¹⁸ II OSK 2233/13, LEX nr 1658127.

przestrzeni, które mieszczą się w ramach wartości uwzględnianych w kontekście władztwa planistycznego, to nie służy do ich odkodowywania w odniesieniu do konkretnej nieruchomości. Jeszcze raz, podsumowując równocześnie dotychczasowe rozważania, podkreślić trzeba, że prognoza służy przede wszystkim organom gminy jako narzędzie kształtowania budżetu gminy, w szczególności poszukiwania dochodów¹⁹, a tylko pośrednio – jako narzędzie kształtowania treści planu.

¹⁹ Por. J. Kotlińska, M.J. Nowak, *Finansowe skutki uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach strefy podmiejskiej (na przykładzie aglomeracji poznańskiej)*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 2, s. 7-18.

System planowania przestrzennego wobec procesów informatyzacji i cyfryzacji administracji publicznej

1. Zagadnienia wprowadzające

1.1. Założenia i metody badawcze

Nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna jako zjawisko jest trwałą, ale z biegiem czasu podlega różnego rodzaju modyfikacjom. Zmienia się jej struktura, zakres i formy realizowania zadań publicznych, a także sposoby działania. Na przestrzeni wieków wiele różnego rodzaju czynników wpływało na jej rozwój – wynalazki, zjawiska i procesy, wydarzenia. Uwarunkowania te stanowią przyczynę zmian w strukturze organizacyjnej administracji publicznej – poddanie reżimowi prawa nowych zjawisk i procesów wymaga podejmowania działań przez wyspecjalizowane w tym zakresie organy administracji publicznej. Jednym z istotnych czynników mających wpływ zarówno na strukturę, jak i na zakres oraz formy realizowania zadań publicznych są procesy informatyzacji i cyfryzacji, a co za tym idzie – coraz szerszy katalog usług realizowanych przez e-administrację.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu procesów informatyzacji i cyfryzacji na proces planowania przestrzennego w Polsce. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tej sfery działania administracji publicznej także dotyczy postęp technologiczny oraz wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań. Osiągnięcie zamierzonego celu wymaga w pierwszej kolejności dokonania stosowych ustaleń terminologicznych – zdefiniowania informatyzacji oraz cyfryzacji, następnie przedstawienia podstawowych założeń systemu planowania przestrzennego w Polsce, a w stanowiącej sedno opracowania części, dokonanie analizy przepisów u.p.z.p. oraz innych aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego pod kątem zmian, które następowały w wyniku

* Dr Karina Pilarz, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-6078-5335](https://orcid.org/0000-0002-6078-5335).

upowszechniania się procesów informatyzacji i cyfryzacji. Cel zrealizowany zostanie przy wykorzystaniu metody analizy prawnej, która posłuży do przestudiowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa sądów administracyjnych oraz poglądów prezentowanych przez przedstawicieli doktryny.

1.2. Pojęcie informatyzacji i cyfryzacji

Słownik języka polskiego definiuje informatyzację jako wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.¹ Przebieg procesu informatyzacji zadań i usług publicznych wymaga wprowadzania zmian w systemie prawnym, a także nowych regulacji, które będą nadążały za technologicznymi i społecznymi przemianami². Proces informatyzacji działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne ma na celu powiększenie katalogu spraw, które mogą być załatwione przez obywateli w formie elektronicznej³. Nie da się ukryć, że technika elektroniczna i informatyczna to narzędzia niezbędne dla współczesnej administracji, bez nich nie byłaby ona w stanie nadążyć za rozwijającym się w szybkim tempie społeczeństwem. Administracja, absorbując technikę, jest zmuszona do dostosowania się do jej wymagań, co jest przyczyną przeobrażeń, zarówno w sferze administracji klasycznej, jak i związanej z gospodarką i życiem społecznym⁴.

Informatyzacja jest jednym z działów administracji rządowej⁵, którym obecnie kieruje Minister Cyfryzacji⁶. Dział informatyzacji obejmuje takie kategorie spraw, jak m.in.: informatyzacja administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne, rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną, rozwój społeczeństwa informacyjnego i przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu⁷. Podstawową regulacją prawną dotyczącą informatyzacji jest u.i.d.p.r.z. Ustawę stosuje się do podmiotów publicznych, które określone zostały przez powiązanie wspólnych cech (czyli realizacja zadań publicznych)

¹ *Internetowy Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/informatyzacja;2466206.html> [dostęp 3.04.2023].

² K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 52.

³ *Ibidem*, s. 114.

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 383.

⁵ Zob. art. 5 pkt 7a u.d.a.rz.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji, Dz. U. poz. 1716. W obowiązującym stanie prawnym obsługę Ministra Cyfryzacji zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

⁷ Zob. art. 12a u.d.a.rz.

oraz enumeratywnego katalogu⁸. Zakres podmiotowy obowiązywania ustawy, a zatem wykaz podmiotów, jakie w rozumieniu tej ustawy są uznane za podmioty publiczne, zawarty został w art. 2. Z kolei podstawowym kryterium, jakie pozwala na zakwalifikowanie zadania jako publicznego, jest okoliczność, że państwo bądź samorząd terytorialny ponoszą prawną odpowiedzialność za ich wykonanie⁹.

Pojęcie informatyzacji nie jest synonimem cyfryzacji, którą słownik języka polskiego definiuje jako pojęcie równoznaczne z digitalizacją, czyli nadawaniem postaci cyfrowej danym pisanym i drukowanym, czy też rozpowszechnianie i popularyzowanie techniki cyfrowej oraz wprowadzanie na szeroką skalę infrastruktury elektronicznej¹⁰. W odniesieniu *stricte* do planowania przestrzennego będzie polegała na przetworzeniu danych dotyczących obowiązujących aktów z postaci analogowej do postaci cyfrowej, a także na tworzeniu nowych danych w postaci cyfrowej w toku procedury planistycznej¹¹.

1.3. Podstawowe założenia systemu planowania przestrzennego

Polski system planowania przestrzennego składa się z trzech poziomów: centralnego, regionalnego oraz lokalnego. Założeniem systemu jest jego hierarchiczność¹². Na każdym z poziomów właściwe rzeczowo i miejscowo organy podejmują akty planistyczne, kształtując w ten sposób politykę przestrzenną. Zgodnie z u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych w gminy, w województwie do zadań samorządu województwa, natomiast w odniesieniu do państwa jest to zadanie Rady Ministrów¹³. Cel niniejszej części opracowania stanowi przedstawienie zarysu polskiego systemu planistycznego.

W 2020 r. weszła w życie nowelizacja u.p.z.p.¹⁴, która m.in. wyeliminowała najważniejszy do tej pory akt planistyczny szczebla centralnego, tj. koncepcję

⁸ D. Szostek (red.), *e-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009, s. 32.

⁹ Cz. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 31.

¹⁰ *Internetowy Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/cyfryzacja.html> [dostęp 3.04.2023].

¹¹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne> [dostęp 3.04.2023].

¹² D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 279.

¹³ Zob. art. 3 u.p.z.p.

¹⁴ Na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1378.

przestrzennego zagospodarowania kraju. Reforma ta uznana została za wyraz tendencji centralistycznych oraz poddana krytyce, bowiem centralizacja uznawana jest za z natury rzeczy niedemokratyczną, a ponadto nieefektywną oraz niesprzyjającą rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju¹⁵. Obecnie najważniejszym aktem planistycznym poziomu centralnego jest średniookresowa strategia rozwoju kraju¹⁶. Nowym instrumentem prawnym jest także przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały koncepcja rozwoju kraju¹⁷. Ponadto na poziomie kraju prowadzona jest współpraca transgraniczna i przygraniczna w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego, która oceniana jest jako problematyczna, gdyż systemy planistyczne poszczególnych państw nie są wzajemnie dostatecznie skoordynowane¹⁸.

Najważniejszym aktem planistycznym na poziomie regionalnym jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Nie ma on charakteru powszechnie obowiązującego. Stanowi instrument zarządzania rozwojem regionalnym, który zapewnia koordynację między planowaniem krajowym a planowaniem lokalnym. Określa zasady organizacji struktury przestrzennej regionu, uwzględniając zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania społeczno-gospodarcze i funkcjonalno-przestrzenne¹⁹.

Najważniejszym poziomem w systemie planowania przestrzennego jest poziom lokalny. Istotna funkcja spełniana przez gminę wpływa na jej status, określany mianem władztwa planistycznego gminy²⁰. Przejawia się ono przede wszystkim w uchwalaniu m.p.z.p. Jest to najważniejszy akt planistyczny w polskim systemie prawnym. Jego rolą jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu²¹. Zawarte w nim ustalenia, wraz z innymi przepisami, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości²².

¹⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnych*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 635-636.

¹⁶ Zob. art. 12a u.z.p.p.r.

¹⁷ Zob. art. 5 pkt 4ba u.z.p.p.r.

¹⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 94-95.

¹⁹ P. Mickiewicz, M.J. Nowak, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2012, s. 83.

²⁰ Termin „władztwo planistyczne gminy” niejednokrotnie pojawiał się w treści orzeczeń sądownictwa administracyjnego. Zob. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2019 r., II SA/Go 2/19, LEX nr 2625227 oraz wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 193/15, Legalis nr 1902487.

²¹ Zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

²² Zob. art. 6 ust. 1 u.p.z.p.

Możliwość ograniczenia prawa własności, czy wręcz jego odjęcia w drodze wyłączenia planistycznego, podkreśla rolę planu miejscowego jako podstawowego instrumentu planistycznego w polskim porządku normatywnym²³. Prawny charakter m.p.z.p. został wprost określony przez ustawodawcę, poprzez jednoznaczne przesądzenie, że jest on aktem prawa miejscowego²⁴. Rada gminy uchwała także plan ogólny, który jest aktem prawa miejscowego²⁵. Zastąpił on studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, będące swoistym programem stanowiącym wyraz perspektywicznej polityki przestrzennej²⁶.

2. Informatyzacja i cyfryzacja systemu planowania przestrzennego w Polsce

E-planowanie przestrzenne zdefiniować możemy jako interakcję zachodzącą przy wykorzystaniu technologii informatycznych pomiędzy społeczeństwem a administracją samorządową i dotyczącą przyszłego zagospodarowania terenu²⁷. Plan miejscowy określa zasady partycypacji społecznej, czyli udziału interesariuszy w procedurze planistycznej. Wnioski i uwagi odnoszące się do wskazanych w ustawie aktów planowania przestrzennego można złożyć, poza formą tradycyjną, także w postaci elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a także na formularzu w formie dokumentu elektronicznego²⁸. Ponadto informacje o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych organ wykonawczy gminy ogłasza m.in. na stronie internetowej urzędu oraz w BIP²⁹. Konsultacje społeczne mogą przybierać różne formy. W określonych przypadkach prawodawca dopuszcza ich prowadzenie w postaci elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej (np. w postaci udostępniania formularzy), a także za pomocą środków porozumiewania się na odległość z transmisją obrazu i dźwięku, w sposób umożliwiający zadawanie pytań³⁰.

²³ E. Serafin, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Annales UMCS, sec. G 2018, vol. LXV, nr 2, s. 224.

²⁴ Zob. art. 14 ust. 1 u.p.z.p.

²⁵ Zob. art. 13a ust. 1 i 7 u.p.z.p.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 768/13, LEX nr 1435450.

²⁷ S. Hajduk, *E-Partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzenią miast*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 170, s. 141.

²⁸ Zob. art. 8g ust. 1 u.p.z.p.

²⁹ Zob. art. 8h ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.

³⁰ Zob. art. 8i ust. 1, 4 i 6 u.p.z.p.

Niewątpliwie rozwiązania te są korzystne z perspektywy obywateli, ułatwiają kontakt z organami administracyjnymi, dając tym samym szansę na zwiększenie partycypacji społecznej w procedurze planistycznej. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt dużego zainteresowania społeczności lokalnych realizacją zamierzeń planistycznych. Na tym tle często powstają konflikty przestrzenne, ponieważ mieszkańcy nie zawsze zgadzają się z ustaleniami przyjętymi w aktach planistycznych. Stąd tak ważne jest zapewnienie udziału mieszkańców danej jednostki samorządowej w procesie planowania przestrzennego, a także danie im możliwości realnego wpływu na treść zapadającym rozstrzygnięć.

Proces cyfryzacji dokumentów planistycznych zapoczątkowany został wprowadzeniem prawnych regulacji dotyczących zbiorów danych przestrzennych³¹. Miało to na celu umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom łatwiejszego dostępu do danych planistycznych za pośrednictwem internetu, zapewnienie uzyskiwania pełnej i jednolitej informacji o ustaleniach planistycznych w skali kraju, a także włączenie wszystkich samorządów w proces cyfryzacji³².

Zbiory danych przestrzennych definiujemy jako rozpoznawalne ze względu na wspólne cechy zestawy danych przestrzennych³³. Są one tworzone, prowadzone, aktualizowane oraz udostępniane przez organy właściwe do sporządzania projektów aktów planowania przestrzennego. Dane przestrzenne tworzone dla tych aktów stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt lub do wydane-go zarządzenia zastępczego i obejmują m.in. lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, atrybuty zawierające informacje o akcie oraz część graficzną aktu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, jeśli akt posiada część graficzną³⁴. Sposób tworzenia oraz prowadzenia, w tym aktualizacji i udostępniania, zbiorów danych przestrzennych, uwzględniający zakres informacyjny, strukturę, format i rozdzielczość przestrzenną danych gromadzonych w zbiorach danych przestrzennych, a także zakres informacyjny i struktura metadanych infrastruktury informacji przestrzennej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, określone zostały w drodze wydanego na podstawie

³¹ Nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 782.

³² Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/cyfryzacja-procesu-inwestycyjno-budowlanego> [dostęp 3.04.2023].

³³ Zob. art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 214.

³⁴ Zob. art. 67a u.p.z.p.

upoważnienia ustawowego z art. 67b u.p.z.p. rozporządzenia³⁵, uwzględniającego obowiązek zapewnienia spójności i aktualności danych dotyczących aktów oraz zasadę interoperacyjności, rozumianą jako możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz współdziałania usług danych przestrzennych, bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona³⁶.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stanął na stanowisku, że organy władzy publicznej udostępniają dane przestrzenne w wyniku realizacji nałożonego przez prawodawcę obowiązku, który obejmuje powszechny i nieodpłatny dostęp do danych cyfrowych. Organ nie wydaje jednak w tym zakresie żadnego aktu, ani nie dokonuje czynności w stosunku do indywidualnego podmiotu, a temu obowiązkowi o charakterze ogólnym nie odpowiada uprawnienie niepowiązanych z nim organizacyjnie podmiotów do żądania opublikowania określonych informacji, bądź też zmiany sposobu publikacji informacji już udostępnionych. Utworzenie zbioru danych przestrzennych oraz zamieszczenie w nim określonych informacji nie dotyczy uprawnień obywateli, którzy nie mają prawa żądania zamieszczenia lub usunięcia ze zbiorów informacji publicznych. Nie zachodzi przesłanka indywidualności i konkretności stosunku administracyjnego, a zadania publiczne dotyczące zbioru danych przestrzennych nie mieszczą się w katalogu aktów, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., w szczególności „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Nie można zatem zarzucić organowi w tym zakresie beczynności ani przewlekłości³⁷.

3. Podsumowanie

Procesy informatyzacji i cyfryzacji dotyczą całego systemu administracji publicznej, która musi umieć sprostać wymaganiom współczesnego świata. Jej cechami powinny być umiejętność reagowania na potrzeby obywateli, ułatwianie możliwości komunikacji oraz szybkie i sprawne rozwiązywanie zaistniałych problemów. Jednym z przejawów, a zarazem warunkiem niezbędnym do rozwo-

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. poz. 1916.

³⁶ Zob. art. 3 pkt 3 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2023 r., II SAB/Go 106/22, LEX nr 3486125.

ju administracji inteligentnej (*smart administration*), jest rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną. Zmiany te dotyczą także systemu planowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że jest on obciążony wieloma wadami i niedoskonałościami, w związku z czym wymaga reform, jak i wprowadzania nowych rozwiązań wpływających na efektywność i skuteczność realizowania zadań publicznych w tej dziedzinie.

W ramach prowadzenia działań w zakresie planowania przestrzennego powinien zostać obrany kierunek zmian pozwalający na wzrost kapitału społecznego³⁸. Jednym z postulatów odnoszącym się do systemu planowania przestrzennego jest zwiększanie udziału w procedurze planistycznej partycypacji społecznej. Często pojawiają się głosy o konieczności odejścia od ustawowego minimum, otwierania się na projekty społeczne oraz przejścia do ukształtowania modelu współpracy opartej na faktycznym dialogu i partycypacji społeczeństwa. Narzędziem, które może wspomóc proces zwiększenia udziału społeczności lokalnej w procesach planistycznych, bez wątpienia są nowoczesne technologie. W dobie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększania dostępu do nowoczesnych technologii rozwój e-planowania przestrzennego jest najwłaściwszym sposobem zwiększenia udziału obywateli w procesach decyzyjnych z dziedziny gospodarowania przestrzenią ponad minimalne wymagania, jakie zostały nałożone przez ustawodawcę w u.p.z.p. Stosowanie tych rozwiązań należałoby wprowadzić do aktów prawnych dotyczących procedury uchwalania aktów planistycznych, które obowiązują na obszarze danej jednostki samorządowej.

³⁸ Zob. M. Mikos, *Słowo wstępne*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym. Konferencja Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddziału w Warszawie oraz Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy*, Warszawa 2014, s. 5.

ROZDZIAŁ 2

Perspektywa administracji świadczącej

W kwestii ewolucji administracji świadczącej w sferze usług publicznych edukacyjnych

1. Uwagi ogólne

W doniosłym dorobku naukowym Profesora Jerzego Korczaka, wśród wielu różnych wątków tematycznych, nie brakuje publikacji z zakresu administracji usług publicznych¹. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że szkoły i placówki oświatowe jako zakłady administracyjne zaliczane są do podmiotów administracji publicznej realizujących zadania z obszaru edukacji publicznej w ramach tzw. administracji świadczącej². Przedmiotem ich działalności jest świadczenie społecznych usług na rzecz określonej grupy odbiorców usług edukacyjnych. Edukacja z uwagi na swoje znaczenie społeczne znajduje się wśród dóbr niematerialnych, których świadczenie wiąże się z zadaniami oświatowymi wykonywanymi przez państwo i samorząd terytorialny³. Korzystanie z usług edukacyjnych jest obowiązkowe dla dzieci i młodzieży w określonym wieku (obowiązki edukacyjne)⁴, a ich świadczenie i wypełnianie tych obowiązków określone przepisami

* Dr hab. Renata Raszewska-Skałicka, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0001-7467-5703.

¹ Zob. J. Korczak, *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, PPK 2023, nr 4 (74), s. 109-120.

² Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007; *eadem*, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2020, s. 11-40; *eadem*, *Organizacja i funkcjonowanie zakładów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 681-693.

³ Zob. R. Raszewska-Skałicka, *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, AUWr No 3661, PPIA 2015, t. C, cz. 1, s. 127-148; *eadem*, *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. 145-164.

⁴ Pod terminem obowiązków edukacyjnych należy rozumieć trzy obowiązki nazwane w pr. ośw.: obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Nakaz kształcenia do ukończenia 18. roku życia ma swoje źródło w Konstytucji RP i dookreślony jest w samej ustawie, co wynika m.in. z treści art. 31 ust. 4, art. 40 ust. 1 i 2, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1 pr. ośw.

prawa oświatowego. Powstaje pytanie: czy sprawy oświaty, którą uznaje się za „wspólne dobro całego społeczeństwa”, wynikające z preambuły pr. ośw.⁵, zapewniając powszechny i równy dostęp do wykształcenia, zagwarantowany w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, wypełniając swą misję publiczną w państwie, służą zaspokajaniu potrzeb edukacyjnych jednostki w sposób regularny i nieprzerwany w dobie zachodzących ewolucji w szkolnictwie i czy korzystający z owych usług publicznych ma w pełni zagwarantowaną ochronę praw i wolności w edukacji publicznej?

2. W kontekście gwarancji prawnych prawa do nauki i zadań z zakresu edukacji

W nawiązaniu do kontynuowania ewolucji i przemian współczesnej administracji świadczącej zwrócenia uwagi wymagają zwłaszcza te przeobrażenia i wyzwania, które zachodzą w świadczeniu usług edukacyjnych w warunkach niestabilnego otoczenia społecznej gospodarki rynkowej⁶. Punktem odniesienia jest ewolucja dzisiejszej edukacji i szkoły, w tym szkoły samorządowej jako instytucji administracji publicznej świadczącej publiczne usługi o charakterze edukacyjnym. Jest ona widoczna na gruncie zmian zachodzących w regulacjach prawnych w obszarze funkcjonowania szkolnictwa w państwie, które przyczyniają się do nieustannego wpływania na sytuację jednostki na tle prawa do nauki⁷ i świadczenia usług edukacyjnych przez organy władzy publicznej w państwie. Publiczne zadania oświatowe realizowane są zarówno przez administrację rządową (państwo), jednostki samorządu terytorialnego, jak i przez podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach powierzone. Zarówno zakres tych zadań, jak i sposoby ich rozdzielania ewoluują⁸. Trzeba

⁵ „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”, preambuła pr. ośw.

⁶ R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI, s. 159-179; zob. J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI.

⁷ Zob. art. 70 Konstytucji RP.

⁸ Szerzej zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 133 i n.; D. Kurzyna-Chmiel, *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 395-405; D. Tykwińska-Rutkowska, *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 664-682; J. Pierzchała, *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 559-567.

mieć też na uwadze, jak trafnie pisze J. Korczak, że „obok zadań klasycznych o charakterze jednorodnym pojawiają się zadania, które wykraczają poza tradycyjny podział przedmiotowy zakresu działania administracji publicznej. Można je określić jako zadania złożone, bowiem w istocie rzeczy łączą one co najmniej dwa różne obszary działania administracji, a także wymagają podejmowania działań o złożonym charakterze. [...] specyfika zadań złożonych logicznie pociąga za sobą konieczność utworzenia równie specyficznych w swej istocie jednostek organizacyjnych dla ich wykonywania”⁹.

Prawo do nauki uznawane za jedno z podstawowych praw człowieka w społeczeństwie ujęte zostało pośród wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Prawo to powinno być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie tego prawa jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnej jednostki, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego jej uczestnictwa w życiu społecznym. Powszechne kształcenie odgrywa istotną rolę w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym we współczesnym świecie. Nie ulega wątpliwości, że nauka postrzegana jest jako niezbędny element rozwoju człowieka pozwalający na uczestnictwo w życiu publicznym¹⁰. Prawo do nauki zostało ujęte w wielu aktach i konwencjach międzynarodowych. Wśród nich można wymienić Powszechną Deklarację Praw Człowieka (art. 26), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 13 i 14), protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 2), KPP UE (art. 14), Konwencję o Prawach Dziecka (art. 28 i 29). Ważne uzupełnienie zakresu ochrony prawa do nauki zawiera Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, w której mowa o wykładni pojęcia oświaty¹¹, które dominuje w treści tego aktu. Termin „oświata”, zgodnie z art. 1 ust. 2 Konwencji, obejmuje nie tylko dostęp do oświaty, ale także poziom i jakość nauczania oraz warunki, w jakich to nauczanie się odbywa. Takie rozumienie tego pojęcia odnosi się do oświaty wszystkich typów i stopni bez wyjątku i niezależnie od różnorodności krajowych systemów oświaty¹². Prawo do nauki, którego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej, stanowi

⁹ J. Korczak, *Specyfika wykonywania zadań złożonych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie młodzieżowych ośrodków wychowawczych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 334-335.

¹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258; por. R. Raszevska-Skałicka, *Szkoła publiczna...*, s. 122-123.

¹¹ Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty sporządzona w Paryżu 15 grudnia 1960 r. została przyjęta przez Polskę 13 lipca 1964 r., Dz. U. Nr 40, poz. 268.

¹² Fragment preambuły Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty za: J. Stadniczeńko, *Prawo dziecka do nauki – prawa w oświacie*, [w:] S.L. Stadniczeńko (red.), *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, Warszawa 2015, s. 162.

w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności. Celem i istotą tego prawa jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych¹³. W polskich warunkach normatywnych system edukacyjny cechuje się różnorodnością szkół, ich rodzajów, typów i szczebli edukacyjnych. Ustawodawca dopuszcza także różne możliwości zakładania i prowadzenia szkół i placówek publicznych lub niepublicznych przez różne podmioty, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, uczestniczące w wykonywaniu zadań oświatowych (art. 8 ust. 2 i 3 pr. ośw.). Działalność szkoły nabiera cech usługowych, bowiem rodzice i ich dzieci stają się autentycznymi odbiorcami proponowanych przez szkołę usług edukacyjnych, a więc jej klientami¹⁴. Do dyrektora szkoły należy współcześnie umiejętność promowania swojej szkoły, czyli tworzenie odpowiedniego jej wizerunku w danym środowisku, w którym z reguły znajdują się osoby zainteresowane ofertą świadczonych usług edukacyjnych w danej szkole i będące ich adresatami – rodzice, uczniowie. Pojęcie usługi edukacyjnej realizowanej przez szkołę może być rozumiana wieloznacznie. Z reguły w piśmiennictwie usługa edukacyjna polega „na szeroko rozumianym kształceniu (obejmującym zintegrowaną działalność poznawczą i wychowawczą), stymulującym rozwój każdego dziecka adekwatnie do jego możliwości. Tego rodzaju działalność prowadzona jest w szkole w różnych formach organizacyjnych – zarówno lekcyjnych, jak i pozalekcyjnych, a także pozaszkolnych (wycieczki)”¹⁵. Zdaniem L. Gawreckiego podstawowym warunkiem pozytywnego wizerunku szkoły w lokalnym środowisku jest wysoki poziom usługi edukacyjnej, wyrażający się w skutecznym oddziaływaniu na wielostronny rozwój uczniów¹⁶.

W kontekście zadań publicznych z obszaru edukacji krajowej trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że przepisy art. 70 Konstytucji RP dotyczą prawa do nauki, nie tylko poprzez jego ustanowienie (ust. 1), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zd. 2-3), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zd. 1), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zd. 2), zasada

¹³ R. Raszevska-Skałeczka, *Szkoła publiczna...*, s. 111-114; zob. J. Blicharz, R. Raszevska-Skałeczka, *Teoretycznoprawne aspekty edukacji jako dobra publicznego w kontekście tendencji prywatyzacyjnych i urynkowienia szkolnictwa*, Wrocław 2022.

¹⁴ L. Gawrecki, *Menedżerskie zarządzanie placówką edukacyjną. Praktyczny poradnik dla dyrektorów szkół*, Warszawa 2019, s. 235-236.

¹⁵ *Ibidem*, s. 236.

¹⁶ *Ibidem*, s. 237.

trójśczeblowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zd. 2), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3) oraz zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5)¹⁷. Prawo do nauki jest ściśle związane z ustawowymi obowiązkami edukacyjnymi nakładanymi na obywatela¹⁸ i na podstawowe podmioty administracji publicznej. Przepisy materialnego prawa administracyjnego poprzez zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) uszczegóławiają zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej. W kognicji TK art. 70 Konstytucji RP „statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, których realizacja stanowi podstawę instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczne elementy prawa do nauki [...]”¹⁹. Zobowiązuje się władze publiczne do zapewnienia obywatelom równości w dostępie i powszechności kształcenia. Działania podejmowane w tym celu powinny zmierzać przede wszystkim do eliminacji nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych. Stworzenie jednostce realnych szans na kształcenie na różnych poziomach edukacyjnych znajduje odzwierciedlenie w celu i istocie prawa do nauki²⁰. Zdaniem TK „powszechność i równość kształcenia musi być rozumiana jako równość szans”²¹. Zasady te bezwarunkowo odnoszą się do kształcenia w szkołach publicznych²². Edukacja to jeden z tych obszarów działalności państwa, który ukierunkowany jest na organizowanie i dostarczanie specyficznych dóbr publicznych oraz urzeczywistnianie określonych, wyraźnie sprecyzowanych celów ogólnospołecznych²³.

3. Judykatura sądowoadministracyjna w zakresie likwidacji szkoły samorządowej

Na gruncie normatywnym przyjmuje się, że celem szkoły jako wyodrębnionego podmiotu prawnego jest realizowanie celów polityki oświatowej państwa i wypełnianie prawnie statutowanych zadań publicznych w obszarze edukacji publicznej. Gwarantowane konstytucyjnie prawo do nauki jest jednym z podstawo-

¹⁷ Por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., K19107, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182. Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r., II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428.

¹⁸ Zob. art. 35 pr. ośw.; art. 31 ust. 4 pr. ośw.; art. 36 ust. 9 pr. ośw.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, Dz. U. Nr 117, poz. 789.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 3.

²² Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, Dz. U. Nr 117, poz. 789.

²³ Szerzej zob. R. Raszewska-Skałicka, *Szkoła publiczna...*, s. 123 i n.

wych praw człowieka i obywatela, a jego cele i zadania oraz funkcje precyzują przepisy prawa oświatowego. Zadania publiczne statuowane w państwie prawa wynikają z podmiotowych praw podstawowych obywateli, w przypadku szkół i placówek oświatowych – z prawa do nauki. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Z kolei, stosownie do art. 166 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. W myśl art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W niniejszym katalogu zadań własnych mieści się edukacja publiczna. Zgodnie z art. 8 ust. 15 pr. ośw. wykonywanie zadań oświatowych należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a w ramach tych zadań mieści się tak zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych, jak i ich likwidacja, która znajduje swe umocowanie w art. 89 ust. 1 pr. ośw. Dodać należy, że na tle normatywnym „szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 14-18, może być zlikwidowana z końcem roku przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu [...]”. Ustawodawca stanowi, że „Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy j.s.t. właściwej do prowadzenia szkół danego typu”.

Z art. 89 ust. 3 pr. ośw. wynika, że „Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”. Opinia ta wydawana jest w drodze zaskarżalnego postanowienia (art. 89 ust. 4 pr. ośw.). Podkreślić należy, że nadzór pedagogiczny jest sprawowany nad szkołami podstawowymi przez kuratora oświaty, który „realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa” (art. 51 ust. 1 pkt 5 pr. ośw.). Informacja o zamiarze likwidacji szkoły powinna zostać imiennie skierowana do każdego z rodziców i musi do niego dotrzeć, przy czym ustawa nie określa formy powiadomienia; ważne jest, aby faktycznie miało ono miejsce w ocenie NSA²⁴. Rodzice (opieku-

²⁴ Wyrok NSA z dnia 12 października 2022 r., III OSK 6372/21, LEX nr 3419864.

nowie prawni) uczniów jako sprawujący władzę rodzicielską (bądź pieczę) nad dzieckiem mają interes prawny, aby dostatecznie wcześniej otrzymać informację o zamierzonej likwidacji szkoły publicznej. Wiąże się to bowiem często z ważną sferą ich życiowych spraw. [...] przepisy u.p.o. zagwarantowały rodzicom udział w procedurze likwidacji szkoły, skutkiem czego uznać należy, że jako sprawujący władzę rodzicielską (pieczę) nad dzieckiem mają interes prawny (będąc tym samym stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.) w tym postępowaniu, bowiem dotyka ich ważnych spraw życiowych”.

W kognicji sądów administracyjnych nie brakuje konstatacji dotyczących nieprawidłowości zachodzących w kwestii świadczenia edukacyjnych usług publicznych przez organy władzy publicznej. Sądy administracyjne wypowiadają się w kwestii likwidacji szkoły publicznej w różnych sytuacjach²⁵, np. gdy gmina chce zlikwidować szkołę, a kurator oświaty z ministrem chcą ją ratować²⁶. Przykładem jest sytuacja, gdy „rada gminy podjęła uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły podstawowej z dniem 31 sierpnia 2023 r. Jako powód wskazano słabe wyniki uczniów z egzaminów zewnętrznych, malejącą liczbę uczniów oraz konieczność szukania oszczędności. Kurator oświaty, którego wójt zawiadomił o likwidacji szkoły, zaopiniował ten plan negatywnie. [...] ważniejsze od czynników ekonomicznych są czynniki społeczne – rola szkoły w społeczności lokalnej i komfort jej uczniów”²⁷. W ocenie sądu²⁸ „rolą kuratora czy ministra – jako organów nadzoru wykonywanego w trybie art. 89 ust. 3 u.p.o. – nie jest poszukiwanie przesłanek dla utrzymania likwidowanej szkoły, czy polemika z uzasadnieniem uchwały intencyjnej organu. Powinny skupić się wyłącznie na wskazaniu ustawowych podstaw dla braku zgody na likwidację szkoły wobec istnienia realnej groźby niewykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego konkretnego obowiązku ustalonego ustawą. Organy nie mogą też z dyrektyw o charakterze ogólnym dotyczących obowiązków gminy w zakresie edukacji dzieci i młodzieży, wyprowadzać szczegółowych standardów dotyczących zapewnienia warunków realizacji obowiązku szkolnego. Nie tylko w zakresie samego nauczania, ale również co do warunków nauczania (lokalowych czy innych). I to wyłącznie po to, by wykorzystywać je jako kryteria oceny zasadności

²⁵ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r., III OSK 1399/22, LEX nr 3585614; wyrok NSA z dnia 12 października 2022 r., III OSK 6372/21, LEX nr 3419864; wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5503/21, LEX nr 3429489.

²⁶ Zob. M. Sondej, *Gmina chce zlikwidować szkołę, kurator z ministrem chcą ją ratować*, <https://www.prawo.pl/oswiata/wplyw-kuratora-na-ksztaltowanie-sieci-szkol-vii-sawa-155223,524032.html> [dostęp 5.12.2023].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2023 r., VII SA/Wa 1552/23, LEX nr 3611300.

decyzji o likwidacji szkoły”. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie są autonomiczne w wykonywaniu nałożonych na nie przez ustawodawcę zadań publicznych, na co wskazuje NSA²⁹, gdyż „wykonują je w ramach decentralizacji mając jedynie względną samodzielność wyznaczoną tak przez ustawodawcę, jak i organy nadzoru. Kompetencje nadzorcze charakteryzują się władczą ingerencją w samodzielność wykonywania zadania publicznego. Nadzór nad organami samorządu terytorialnego ma co do zasady charakter weryfikacyjny, ale także wyjątkowo również prewencyjny. Takim przykładem nadzoru prewencyjnego jest uzależnienie podjęcia uchwały o likwidacji szkoły publicznej od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 89 ust. 3 u.p.o.)”.

Zamiast zakończenia

Administracja świadcząca usługi publiczne o charakterze edukacyjnym ewoluje. Oczekiwania i wyzwania wobec świadczonych usług edukacyjnych zmieniają się w obliczu dynamicznego otoczenia administracji publicznej, tj. uwarunkowań prawnych, politycznych, przeprowadzanych reform ustrojowo-systemowych, w tym szczególnych reform edukacyjnych, przemian cywilizacyjnych i technologicznych oraz społecznych w państwie. Przeprowadzane reformy systemowe i zmiany resortowe, tak jak w edukacji, powinny sprostać zmiennym oczekiwaniom społecznym i wyzwaniom cywilizacyjnym, wynikającym z postępu technologicznego, społeczno-demograficznym, bowiem zdarza się, że rozwiązania, które były proponowane dotychczas, nie przystają do zmieniających się realnych potrzeb społecznych w edukacji przedkładanych na zadania publiczne. Ewolucja edukacji powinna odpowiadać realnemu zapotrzebowaniu na określone usługi edukacyjne, by służyły one zarówno rozwojowi jednostki, jak i wspólnemu dobru społeczeństwa. Rosnąca rola świadczenia usług publicznych to przede wszystkim zwiększona aktywność administracji świadczącej, związana z jej racją bytu (jej status ontologiczny), wypełniająca konstytucyjne podstawy funkcji usługowej w państwie. Zakres działalności administracji publicznej w zakresie świadczenia usług publicznych ma charakter dynamiczny.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5503/21, LEX nr 3429489.

Pomoc społeczna wobec zjawiska cyfryzacji. Wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Cyfryzacja to jedno z ważniejszych wyzwań, przed którymi staje dziś administracja publiczna. Rozwój nowych technologii w XXI w., określany często mianem ery cyfrowej, niesie ze sobą zarówno szanse dla jej rozwoju, jak i zagrożenia, np. związane z cyfrowym przetwarzaniem danych. Cyfryzacja wpływa na rozwój społeczeństwa informacyjnego i sposoby wykonywania zadań publicznych we wszystkich sferach jej działania¹. Zjawiskom tym sprzyja intensywny rozwój narzędzi informatycznych wymagający stosowania nowoczesnych technik gromadzenia, przetwarzania i przekazywania danych przez administrację publiczną, które są niezbędne do prawidłowej realizacji zadań publicznych².

Cyfrowa administracja jest narzędziem wdrażania zmian organizacyjnych. Niewątpliwie jej tworzenie jest przedsięwzięciem trudnym i złożonym, ale jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, możliwym do osiągnięcia. Należy jednak pamiętać, że wymaga to integracji problemów organizacyjnych, prawnych, informacyjnych i technologicznych. Administracja publiczna w dobie cyfryzacji stoi bowiem przed zadaniem dostosowania swojego sposobu funkcjonowania do nieustannie zmieniającego się otoczenia, tak aby w pełni zaspokajać potrzeby obywateli korzystających z jej usług³.

Celem publikacji jest identyfikacja i analiza zjawiska cyfryzacji administracji publicznej w sferze pomocy społecznej oraz sformułowanie wniosków na temat jego wpływu na jakość świadczonych przez nią usług, w tym na ochronę danych osobowych świadczeniobiorców.

* Dr hab. Dominika Cendrowicz, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-2358-7188](https://orcid.org/0000-0002-2358-7188).

¹ Zob. J. Boć, *Sfery działań*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 234.

² D. Cendrowicz, *Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] R. Kusiak-Winter, J. Korczak (red.), *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 74.

³ M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021, s. 11 i n.

1. Cele i obszary cyfryzacji w pomocy społecznej

Biorąc pod uwagę cele i zadania pomocy społecznej, które zostały określone w u.p.s., można uznać, że cyfryzacja w tej sferze działalności administracji publicznej powinna w szczególności sprzyjać wzrostowi efektywności obsługi świadczeniobiorców, usprawnieniu przepływu informacji między administracją publiczną a obywatelem, zwiększeniu wykrywalności nieuprawnionego lub wielokrotnego pobierania świadczeń, walce z wykluczeniem cyfrowym świadczeniobiorców oraz podnoszeniu jakości kadr pomocy społecznej⁴.

Jednym z przejawów informatyzacji administracji publicznej w sferze pomocy społecznej jest stosowanie systemów informatycznych, które służą do gromadzenia i przetwarzania danych o świadczeniobiorcach w kraju. Ich przykładem są systemy centralne Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz systemy dziedzinowe: pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego. Systemy dziedzinowe mają na celu zapewnienie bieżącego wsparcia administracji publicznej, m.in. poprzez prowadzenie ewidencji złożonych wniosków o świadczenia i wydanych decyzji, obsługę realizacji świadczeń czy tworzenie wymaganych prawem sprawozdań⁵. Wśród systemów informatycznych funkcjonujących w sferze pomocy społecznej ważną funkcję spełniają również Elektroniczna Skrzynka Podawcza (ePUAP)⁶ oraz uruchomiony w grudniu 2013 r. ogólnopolski Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego (Emp@tia)⁷. Drugi z wymienionych systemów umożliwia elektroniczne składanie wniosków o świadczenia z zakresu pomocy społecznej oraz wniosków procesowych określonych w k.p.a., przy czym przedmiotowe wnioski obywatel może złożyć również za pośrednictwem portalu ePUAP⁸. Aby móc złożyć wniosek za pośrednictwem Emp@tii, obywatel powinien posiadać podpis elektroniczny lub bezpłatny profil zaufany. Osoby ubiegające się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej często doświadczają jednak wykluczenia cyfrowego, co stanowi realną barierę w korzystaniu

⁴ D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 79.

⁵ Zob. stronę internetową portalu Emp@tia, <https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/dla-przedsiębiorcow/systemy> (dostęp 2.07.2023).

⁶ Zob. art. 16 ust. 1a u.i.d.p.r.z.

⁷ Świadczenie usług za pomocą systemu Emp@tia określa regulamin znajdujący się na stronie internetowej tego portalu. Zob. art. 8 u.s.u.d.e.

⁸ Warto podkreślić, że w odniesieniu do wniosków o świadczenia rodzinne możliwość ich elektronicznego składania istnieje tylko poprzez system Emp@tia. Stosowną zmianę do u.s.r. wprowadzono ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1359 ze zm.

przez nie z nowoczesnych technologii, jakie oferuje elektroniczna administracja publiczna⁹.

Co istotne, informatyzacja w pomocy społecznej wpływa również na tryb przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych. Zgodnie z art. 106 ust. 4 u.p.s. decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a u.p.s., wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Stosownie zaś do art. 107 ust. 1 u.p.s. rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, a także korzystających z nich, oraz u osób, o których mowa w art. 103 u.p.s.¹⁰ Niewyrażenie zgody na jego przeprowadzenie przez osoby lub rodziny ubiegające się o świadczenia lub aktualizację przez osoby lub rodziny z nich korzystające stanowi podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o jego przyznaniu lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej¹¹. Mając to na uwadze, należy wskazać, że w dobie cyfryzacji istnieje możliwość przeprowadzania wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej¹². Wzór oświadczenia o przeprowadzeniu wywiadu w takiej właśnie formie określa załącznik nr 2 do r.w.s. Do przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej służą terminale mobilne, które zostały przekazane bezpłatnie gminnym ośrodkom pomocy społecznej w ramach wdrażania projektu Emp@tia¹³. W praktyce korzystanie z tej formy przeprowadzania wywiadów środowiskowych może być determinowane nastawieniem pracownika

⁹ Zob. D. Cendrowicz, *op. cit.*, s. 80.

¹⁰ Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 107 ust. 4 u.p.s. w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie środowiskowym, sporządza się jego aktualizację. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację wywiadu sporządza się, mimo braku zmiany danych – nie rzadziej niż co sześć miesięcy, a w przypadku osób przebywających w domach pomocy społecznej – nie rzadziej niż co 12 miesięcy. Natomiast odnośnie do miejsca przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych zob. również § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz. U. poz. 893. Dalej jako: r.w.s.

¹¹ Zob. art. 107 ust. 4a u.p.s.

¹² Możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w formie zdalnej, niewymagającej bezpośredniego kontaktu pracownika ośrodka pomocy społecznej z osobą ubiegającą się o świadczenia, pojawiła się dopiero w okresie epidemii COVID-19 na mocy przepisów ustawy COVID-owej.

¹³ Wspomniana możliwość istnieje od dnia 11 września 2016 r., kiedy do art. 107 u.p.s. został dodany ust. 5e na mocy art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

socjalnego do nowych technologii. Co więcej, w początkowym okresie po przekazaniu terminali ośrodkom pomocy społecznej wskazywano na niedoskonałości wynikające z faktu, że nie zawierały one oprogramowania zapewniającego kompatybilność ze wspomnianymi już systemami dziedzinowymi¹⁴. Niewątpliwie utrudniało to korzystanie z terminali podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego z ich użyciem.

2. Ochrona danych świadczeniobiorców w warunkach cyfryzacji pomocy społecznej

Rozwój systemów IT w pomocy społecznej jest również uwarunkowany tworzeniem i utrzymywaniem poczucia zaufania wśród jej pracowników i obywateli do wykorzystywanych technologii informacyjno-komunikacyjnych¹⁵. Jest to o tyle istotne, że systemy teleinformatyczne wykorzystywane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej gromadzą, przechowują i udostępniają dane osobowe beneficjentów świadczeń. Znaczna część gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych w pomocy społecznej danych osobowych to dane osobowe wrażliwe. W katalogu danych osobowych, jakie mogą znaleźć się w systemach IT pomocy społecznej, znajdują się imię i nazwisko świadczeniobiorcy, PESEL, informacje o dochodzie i stanie majątkowym, dane zawarte w dowodzie osobistym lub innym dokumencie stwierdzającym tożsamość, informacje o stanie zdrowia, chorobach, sytuacji rodzinnej, nałogach czy wyrokach skazujących¹⁶.

Stosownie do art. 100 ust. 1 u.p.s. „W postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia”. Jak wskazuje ponadto u.p.s. w ust. 2 tego przepisu: „Podmioty i osoby realizujące zadania w zakresie pomocy społecznej określone w ustawie przetwarzają dane osobowe osób, do których stosuje się ustawę, oraz członków ich rodzin w zakresie i celu niezbędnych do realizacji zadań wynikających z ustawy”.

¹⁴ Rodzinne wywiady środowiskowe w formie elektronicznej, „Dziennik Gazeta Prawna” z 30.05.2017, https://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/opieka_spoleczna/757532,Rodzinne-wywiady-srodowiskowe-w-formie-elektronicznej.html [dostęp 15.07.2023].

¹⁵ M. Błażewski, *Zasada zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2017, vol. 6, nr 1, s. 107.

¹⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., art. 100.

Wynika z tego, że zapewnienie bezpieczeństwa danych w systemach teleinformatycznych pomocy społecznej obejmuje dwie kwestie – ich przechowywanie oraz udostępnianie pomiędzy różnymi podmiotami administracji publicznej w celu realizacji zadań wynikających z u.p.s. Warto zatem wskazać, że u.p.s. posługuje się pojęciem przetwarzania danych, które należy rozumieć zgodnie z treścią art. 4 pkt 2 RODO¹⁷. W zakresie problematyki prawnej ochrony danych świadczeniobiorców należy również zwrócić uwagę na istnienie prawnego wymogu dopuszczenia do ich przetwarzania wyłącznie osób posiadających pisemne upoważnienie nadane im przez administratora danych oraz zobowiązujące je do zachowania danych osobowych w tajemnicy¹⁸.

Bez wątpienia problematyka ochrony danych osobowych w pomocy społecznej nabiera szczególnego znaczenia w warunkach cyfryzacji. Po pierwsze ze względu na uznaniowy sposób przyznawania świadczeń pomocy społecznej, po drugie z powodu chęci ukrycia faktu korzystania z jej świadczeń¹⁹, po trzecie z faktu gromadzenia i przetwarzania dla celów ich przyznawania danych osobowych świadczeniobiorców. Dlatego systemy IT w pomocy społecznej powinny gwarantować cyberbezpieczeństwo oznaczające zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa²⁰ „odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy”²¹.

Dotychczasowe rozważania nasuwają pytanie: czy obecne regulacje dotyczące systemów informatycznych w pomocy społecznej, w których gromadzone, przetwarzane i przekazywane są dane osobowe, stwarzają odpowiednie gwarancje ich ochrony? Można uznać, że już sam obowiązek ochrony danych osobowych powoduje konieczność stosowania takich systemów, które zapewniają ich należytą ochronę. Ponadto należy wskazać, że poza u.i.d.p.r.z. w zakresie podstaw prawnych stosowania i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać systemy IT pomocy społecznej, wymienić należy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej: z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej²²;

¹⁷ Podają za: I. Sierpowska, *op. cit.*

¹⁸ I. Sierpowska, *op. cit.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 913.

²¹ Zob. D. Skoczylas, *Znaczenie cyberbezpieczeństwa w administracji publicznej*, [w:] B. Ją-worska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 942-954.

²² Dz. U. Nr 216, poz. 1609.

z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych w urzędach administracji publicznej²³; z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w urzędach administracji publicznej²⁴. Wskazane rozporządzenia zawierają opisy struktur przedmiotowych systemów, ich minimalną funkcjonalność czy wymagania standaryzacyjne w zakresie ich bezpieczeństwa. Odwołują się również do obowiązku posiadania przez użytkowników systemu teleinformatycznego identyfikatora służącego do autoryzacji oraz mechanizmów monitoringu umożliwiających rejestrację prób logowania do systemu²⁵.

Konkluzje

Cyfryzacja pomocy społecznej przynosi wiele korzyści, w tym łatwiejszy dostęp do informacji o przysługujących jednostce świadczeniach, oraz usprawnienia pracę osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Bez wątpienia istotą cyfrowej administracji jest dostępność jej usług dla obywatela przez całą dobę oraz ich nieograniczony geograficznie dostęp, dzięki czemu obywatel może z nich skorzystać w dowolnym miejscu, pod warunkiem posiadania dostępu do internetu²⁶. Jednak bez wyposażenia w odpowiedni sprzęt i technologie informatyczne administracja publiczna nie będzie w stanie świadczyć usług w formie elektronicznej. Równie ważne jak zapewnienie wysokiego poziomu kultury informatyzacji wśród kadr administracji publicznej jest przygotowanie społeczeństwa do świadczenia przez nią usług w formie cyfrowej²⁷. E-administracja powinna bowiem tworzyć „pomost cyfrowy” łączący ją z obywatelami²⁸. W tym miejscu należy podkreślić, że wielu świadczeniobiorców ma niskie kompetencje cyfrowe lub nie ma ich wcale, co prowadzi do wykluczenia cyfrowego. Powoduje to konieczność intensyfikacji działań na rzecz nabywania e-kompetencji przez obywateli, zwłaszcza że w 2022 r. Polska zaję-

²³ Dz. U. Nr 216, poz. 1610.

²⁴ Dz. U. Nr 118, poz. 798.

²⁵ Zob. M. Błazewski, *op. cit.*, s. 113.

²⁶ E. Szewczyk, *Ewolucja rozwiązań prawnych związanych z elektronicznym doręczaniem pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym w czasie pandemii*, [w:] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022, s. 197.

²⁷ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 177.

²⁸ M. Hareża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 27.

ła 24. miejsce na 27 państw członkowskich UE według Indeksu Cyfrowej Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI)²⁹. „Kluczowym problemem w zakresie informatyzacji jest również bezpieczeństwo informacji, systemów informatycznych, które związane jest z pojęciem cyberbezpieczeństwa w administracji”³⁰. Niezbędne są również działania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa danych świadczeniobiorców w dobie cyfryzacji. Administracja ma przede wszystkim służyć ludziom. Istotne jest zatem, aby istniały usługi publiczne świadczone obywatelom drogą elektroniczną, w tym również te, których przedmiotem jest pomoc społeczna. Dlatego celem powinno być stworzenie spójnego, logicznego i efektywnego systemu informacyjnego administracji publicznej, który będzie zapewniał wysokiej jakości elektroniczne usługi publiczne i gwarantował ochronę danych osobowych³¹.

²⁹ Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/desi> [dostęp 2.07.2023].

³⁰ P. Śwital, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce – wyzwania i problemy*, [w:] B. Kotowicz, A. Kurzawa, Ł. Nosarzewski (red.), *Prawo publiczne i prywatne w dobie informatyzacji – ocena dotychczasowych rozwiązań i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2023, s. 127.

³¹ Zob. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014-2022, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa> [dostęp 1.07.2023].

Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuroróżnorodnych

Wstęp

Prawna ochrona zdrowia psychicznego nieuchronnie musi pozostawać w związkach z tzw. administracją świadczącą, będącą skądinąd rezultatem twórczej myśli E. Forsthoffa. W latach 30. XX w. oznaczało ono, najogólniej rzecz biorąc, troskę o sprawy bytowe¹.

Koncepcja ta oczywiście ewoluowała z biegiem czasu. Współcześnie pojęcie to obejmuje dwie sfery działań administracji publicznej – świadczeń materialnych i niematerialnych. Pierwsza jest związana z zapewnieniem minimum materialnych warunków życia w społeczeństwie, druga obejmuje zaś m.in. świadczenia z zakresu publicznej opieki zdrowotnej².

Kolejne zagadnienie stanowi system ochrony zdrowia, obejmujący od strony funkcjonalnej zorganizowany i skoordynowany zespół działań zdrowotnych, nastawiony na realizację świadczeń i usług profilaktyczno-leczniczych i rehabilitacyjnych w celu zabezpieczenia i poprawy zdrowia jednostek oraz zbiorowości. Od strony instytucjonalnej będzie to zaś ogół podmiotów i instytucji powołanych do organizowania, finansowania i udzielania świadczeń opieki zdrowotnej. Na system ochrony zdrowia składają się ponadto³:

– sfera opieki zdrowotnej (medycyna lecznicza, która obejmuje działania z zakresu indywidualnej prewencji, leczenia, naprawy, rehabilitacji, wzmacniania zdrowia, jak również opiekę terminalną);

* Dr Przemysław Charzewski, Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych; ORCID: 0000-0003-3760-7992.

¹ E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungstraeger*, Stuttgart–Berlin 1938, [za:] D. Cendrowicz, *O współczesnym zakresie znaczeniowym pojęcia administracji świadczącej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 191.

² J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 366-367.

³ H. Izdebski, *Rozdział wstępny*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013, s. 33-34.

– sfera ochrony zdrowia (działania na rzecz zdrowia, które są realizowane zarówno przez wyspecjalizowane służby zdrowia publicznego, jak i przez służby medyczne i inne sektory życia społeczno-gospodarczego, odpowiadające za stwarzanie właściwych warunków zdrowotnych).

Z kolei w zakresie zagadnień ochrony zdrowia psychicznego na gruncie prawa publicznego występuje pewien problem, ponieważ ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego nie definiuje tego pojęcia, wskazując jedynie na podmioty odpowiedzialne i działania przez nie podejmowane.

Nie ulega jednak wątpliwości, że przedmiot ustawy obejmuje m.in. działania podejmowane wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. Wśród tych ostatnich, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.o.z.p., wyróżnia się:

- osoby chore psychicznie,
- osoby upośledzone umysłowo,
- osoby wykazujące inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym.

1. Neuroróżnorodność/neuroatypowość i zagadnienia powiązane

Neuroróżnorodność/neuroatypowość to pojęcia tradycyjnie odnoszone do autyzmu (dziś mówi się o spektrum autyzmu – P. Ch.)⁴. Z czasem jednak zaczęto rozszerzać ich treść m.in. na osoby z ADHD, zaburzeniami osobowości typu *borderline*, a nawet z dysleksją.

„Neuroróżnorodność” (ang. *neurodiversity*) to termin stworzony w 1998 r. przez będącą w spektrum autyzmu socjolog Judy Singer. Oznacza on nieograniczoną zmienność funkcjonowania neurokognitywnego u ludzi. Stanowi też zaprzeczenie istnienia jednego normalnego/właściwego typu mózgu czy osoby. Wyraża też swego rodzaju „walkę” osób neurodywergentnych o możliwość prowadzenia w tym świecie życia na takich samych prawach jak osoby, u których nie stwierdza się podobnych odmienności (w świetle norm społeczno-kulturowych). Co za tym idzie, osoby neuroróżnorodne też mają prawo do tego, by ich

⁴ Zob. np. E. Furgau, *Neuroróżnorodni. Jak zmieniało się myślenie o autyzmie?*, „Znak” 2019, nr 766, s. 22-27.

potrzeby były respektowane⁵, tak jak respektuje się dzisiaj np. prawa mniejszości religijnych czy seksualnych.

Należy też zwrócić uwagę, że w odniesieniu do osób w spektrum autyzmu nadal trwa dyskusja, czy należy to „leczyć” jak chorobę, czy też zaakceptować jako formę różnorodności. Stanowisko tzw. zwolenników interwencji często bywa rażące dla środowisk skupiających osoby w spektrum autyzmu, choć z drugiej strony medyczna/terapeutyczna interwencja bywa korzystna dla poprawy jakości życia, a w niektórych przypadkach jest wręcz nieunikniona. W związku z tym sprawdza się rozwiązanie łączące oba podejścia, tj. naturalistyczne interwencje rozwojowe i behawioralne (NDBI – Naturalistic Developmental Behavioral Interventions). W ogólności można powiedzieć, że chodzi o behawioralną zasadę pozytywnego wzmocnienia, która przyjmuje prawdopodobieństwo powtórzenia przez kogoś zachowania, które doprowadziło do pozytywnych konsekwencji. Unika się jednak „mechanizowania człowieka”, a kładzie się nacisk na osobiste preferencje, opinie i relacje społeczne⁶. Krótko mówiąc, idea jest taka, że ingeruje się tylko tam, gdzie to bezwzględnie konieczne dla poprawy jakości życia, a równocześnie wspiera się daną osobę w poznawaniu siebie i rozwijaniu mocnych stron – np. wąskich talentów (osoby neuroróżnorodne często miewają różne problemy adaptacyjne, jednak równocześnie dysponują – tu każda indywidualnie – jakimś szczególnie rozwiniętym/podatnym na rozwój obszarem).

Obecnie również w Polsce zaczyna się dostrzegać, że osoby neuroróżnorodne to nie tylko „wyzwania związane z dostosowywaniem warunków pracy i dodatkowymi kosztami”, ale realny kapitał społeczny, w który warto inwestować. Jak podaje M. Wiater, „Aktualne wyniki badań potwierdzają, że zatrudnienie autystów [osób w spektrum autyzmu – P. Ch.] może wspierać konkurencyjność organizacji, przy czym wymaga odpowiedniego dostosowania warunków pracy, stylu zarządzania i sposobu komunikacji do ich potrzeb”⁷. J. Rola wskazywał zaś, że wysoka jakość życia doświadczana jest wtedy, gdy zaspakajane są podstawowe potrzeby jednostki oraz ma ona takie same możliwości samorealizacji jak inni⁸.

⁵ A. Potter, *Neurodiversity and Accessibility*, „Alki: The Washington Library Association Journal” 2023, vol. 39, nr 1, s. 2.

⁶ K.Sch. Rachel, D.M. Tagavi et al., *Neurodiversity and Autism Intervention: Reconciling Perspectives Through a Naturalistic Developmental Behavioral Intervention Framework*, „Journal of Autism and Developmental Disorders” 2022, nr 52, s. 4625 i 4630.

⁷ M. Wiater, *Innowacje społeczne w obszarze neuroróżnorodności*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2022, nr 64 (2), s. 37. Autorka podaje nie tylko dane liczbowe, ale także przytacza przykłady organizacji zatrudniających w Polsce osoby w spektrum autyzmu – w tym we Wrocławiu.

⁸ J. Rola, *Współczesne podejście do problemu obecności depresji i zaburzeń zdrowia psychicznego u osób upośledzonych umysłowo*, „Psychiatria Polska” 2007, t. XVI, nr 2, s. 212.

2. Prawna ochrona zdrowia psychicznego w Polsce

Tradycyjnie, jak to bywa przy zagadnieniach związanych z ochroną zdrowia w sektorze publicznym, rozważania należy zacząć od art. 68 ust. 1-5 Konstytucji RP, stanowiącego, że:

- każdy ma prawo do ochrony zdrowia;
- obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa;
- władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku;
- władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska;
- władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Kluczowe znaczenie w przedmiocie poruszanego tematu będą miały jednak ust. 1-3. Konstytucjonaliści R. Balicki i M. Jabłoński zauważyli, że wykonywanie dość ogólnie sformułowanego w ust. 1 prawa do ochrony zdrowia wydaje się pozostawać niezależne od jakichkolwiek kryteriów. To zaś powoduje wątpliwości związane z tym, że mamy przecież z jednej strony osoby pracujące i ubezpieczone, a z drugiej nieprzynależące do tej grupy/niespełniające tych przesłanek. Tymczasem jednak brzmienie wspomnianego przepisu sugeruje zdaniem autorów takie same prawa do korzystania z finansowania pochodzącego z funduszy publicznych zarówno dla ubezpieczonych, jak i dla nieubezpieczonych⁹. W. Skrzydło zwracał jednak uwagę, że z jednej strony mamy dostęp do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej gwarantowany każdemu, z drugiej jednak szczegółowe warunki i zakres dostępu do wspomnianych świadczeń określa ustawa¹⁰, co znaczyłoby tyle, że nie dla każdego musi być to dostęp na takich samych warunkach. Potwierdza to zresztą przyjęta już od wielu lat praktyka (w szczególności właśnie przy podziale na ubezpieczonych i nieubezpieczonych).

Trafność wskazanej myśli znajduje swoje potwierdzenie u R. Kubiaka, który zauważa, że z art. 68 Konstytucji RP nie można wyprowadzać wniosku o bezpłatności wszystkich świadczeń zdrowotnych dostępnych dla beneficjen-

⁹ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 126.

¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 82-83.

tów. Ustawodawca może bowiem różnicować skalę odpłatności poszczególnych świadczeń, pod warunkiem jednak, że wskaże precyzyjnie koszyk świadczeń gwarantowanych¹¹.

Przechodząc do ochrony zdrowia psychicznego, należy zaznaczyć, że stanowi ona jeden z istotnych elementów systemu ochrony zdrowia¹². Podkreślenia też wymaga, że pozostaje ona pod szczególną ochroną państwa, czego przejawem jest m.in. obowiązek uchwalania w drodze rozporządzeń narodowych planów ochrony zdrowia psychicznego, co ma swoją podstawę w dyspozycji art. 2 u.o.z.p.¹³ Jako ostatni obowiązywał Narodowy Plan Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022¹⁴. Nowego jeszcze nie uchwalono.

Zadania z zakresu ochrony zdrowia psychicznego wykonują zgodnie z art. 1 ust. 1-2 u.o.z.p.:

- co do zasady organy administracji rządowej i samorządowej oraz instytucje do tego powołane;
- fakultatywnie stowarzyszenia i inne organizacje społeczne, fundacje, samorządy zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz grupy samopomocy pacjentów i ich rodzin, a także inne osoby fizyczne i prawne.

W zakresie ust. 1 trzeba zwrócić uwagę, że mimo wszystko większość zadań obligatoryjnych z zakresu ochrony zdrowia psychicznego to zadania zlecane z zakresu administracji rządowej. Jak bowiem zauważa M. Dercz, ustawodawca ogólnie przedstawił przykładowe zadania ze wskazanego zakresu oraz podmioty, które miałyby je wykonywać. Nie zawarł jednak żadnych konkretów, co powoduje tzw. odpowiedzialność rozmytą. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego będą to także zadania własne, ale w większości o charakterze fakultatywnym¹⁵.

Z obligatoryjnych wymienić można zawarty w art. 6 ust. 1 u.o.z.p. obowiązek tworzenia i prowadzenia przez samorząd województwa podmiotów leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej, co ma mieć podstawę w potrzebach wynikłych m.in. z liczby i struktury ludności. Zgodnie zaś z art. 6a tej samej ustawy powiat organizuje

¹¹ R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2017, s. 14.

¹² P. Lenio, M. Urbaniak, *System ochrony zdrowia w Polsce*, [w:] M. Urbaniak (red.), *Organizacyjne i prawne aspekty systemów ochrony zdrowia wybranych państw*, Warszawa 2019, s. 77.

¹³ *Ibidem*, s. 102-103.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022, Dz. U. poz. 458.

¹⁵ M. Dercz, *Jednostki samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia – zadania wynikające z przepisów ustrojowych i wybranych przepisów materialnego prawa administracyjnego*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne...*, s. 149-150.

i zapewnia usługi w odpowiednim standardzie w domach pomocy społecznej dostosowanych do szczególnych potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi (domy te są tworzone na podstawie przepisów u.p.s.).

Konkretne zadania administracji rządowej zostały wskazane m.in. w art. 7 ust. 3-4. Zgodnie z art. 7 ust. 3 u.o.z.p. minister wł. ds. oświaty i wychowania w porozumieniu z ministrem wł. ds. zabezpieczenia społecznego i ministrem wł. ds. zdrowia określi w drodze rozporządzenia warunki i sposób organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, uwzględniając potrzebę zapewnienia jakości i dostępności tych zajęć. Z kolei na podstawie ust. 4 minister wł. ds. zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem wł. ds. zdrowia określi w drodze rozporządzenia cele, rodzaje, zakres programowy, wymiar czasu, sposób prowadzenia i dokumentowania zajęć rehabilitacji społecznej organizowanych w domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz sposób nagradzania uczestników tych zajęć, uwzględniając charakter potrzeb osób przebywających w tych jednostkach oraz konieczność promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym.

Wydaje się jednak, że rozwiązania te odnoszą się jedynie do osób w najbardziej skrajnych stanach. Nowy Narodowy Plan Ochrony Zdrowia Psychicznego także prawdopodobnie nie poprawiłby sytuacji, nawet gdyby został uchwalony. Wciąż byłyby to bowiem jedynie akt polityki publicznej/administracyjnej¹⁶, wymagający realizacji.

Istnieją też jednak pozytywne aspekty warte zaakcentowania. Po pierwsze, rozdział 2 ustawy wprowadził instytucję Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, którego nie będę tu charakteryzował z racji znikomego znaczenia dla osób neuroróżnorodnych (raczej niewielu pacjentów neuroróżnorodnych wymaga aż hospitalizacji; przeważnie są to osoby samodzielne, gdy chodzi o zaspakajanie podstawowych potrzeb; nie należy jednak pomijać wyjątków). Niewątpliwie jednak stanowi cenne rozwiązanie, które z perspektywy prawa warto nieustannie doskonalić. Po drugie, ustawodawca przewidział udział organizacji pozarządowych w ochronie zdrowia psychicznego. Te zaś z wielkim zaangażowaniem realizują swoją misję¹⁷.

¹⁶ Zob. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 26.

¹⁷ Zob. m.in. Stowarzyszenie Attentio, <https://attentio.org.pl/stowarzyszenie/> [dostęp 2.12.2023]; Fundacja Neuroróżnorodni, https://neuroroznorodni.pl/?page_id=1355 [dostęp 2.12.2023].

3. Prawne przesłanki orzekania o niepełnosprawności przez organy administracji publicznej w zakresie zdrowia psychicznego

Tę część rozważań trzeba poprzedzić pewnym wstępem. Mianowicie, jak już wspomniano, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt a-b u.o.z.p. wśród osób z zaburzeniami psychicznymi wyróżnia się:

- osoby chore psychicznie, tj. wykazujące zaburzenia psychotyczne;
- osoby upośledzone umysłowo;
- osoby wykazujące inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoby te wymagają świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym.

Wydaje się, że kluczowa trudność polega na tym, że ustawodawca zdefiniował jedynie pojęcie zaburzeń psychicznych, pozostawiając prawnikom (a przede wszystkim specjalistom psychiatrii/psychologii) problem rozróżniania poszczególnych, wskazanych już poziomów zaawansowania tych zaburzeń. Orzecznictwo sądowe, choć może nie jest ubogie w tym przedmiocie, nie poświęca zbyt wiele miejsca kwestiom pojęciowym/terminologicznym. W jednym z postanowień z 2016 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie wskazał, że zaprzestano używania terminu „choroba psychiczna” na rzecz „zaburzeń psychicznych”, co było podyktowane nie tylko niedookreślonością tego pierwszego oraz płynnymi granicami, ale także licznymi nieporozumieniami stąd wynikającymi. Przyjęto zatem, że powinno się mówić raczej o zaburzeniach psychicznych, przez które rozumie się wszystkie zaburzenia przebiegające z objawami psychotycznymi: omamami, urojeniami, ciężkimi zaburzeniami nastroju i emocji¹⁸. Tymczasem SN rok wcześniej dokonał wykładni przepisu art. 3 pkt 1 u.o.z.p., przyjmując, iż przez osobę z zaburzeniami psychicznymi należy rozumieć osobę chorą psychicznie z upośledzeniem umysłowym¹⁹, co nieuchronnie naraża na perturbacje wskazane przez SA w Krakowie – nie da się bowiem w sferze psychicznej ustalić ogólnej granicy, gdzie w każdym przypadku od konkretnego momentu można byłoby mówić właśnie o chorobie *sensu stricto*. We wcześniejszym orzecznictwie koresponduje z tym niejako wyrok SN z 2013 r., z treści którego można wnioskować np. o konieczności indywidualnej oceny każdego przypadku oraz niezbędności specjalistycznej

¹⁸ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 14 marca 2016 r., II AKz 53/16, KZS 2016, nr 9, poz. 33.

¹⁹ Uchwała SN z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, OSNC 2015, nr 12, poz. 139.

wiedzy²⁰. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają także inne przykłady z orzecznictwa sądowego²¹.

Zwróćmy uwagę na wielkie znaczenie nie tylko indywidualnego przypadku, ale nawet grupy społecznej, którą bierze się pod uwagę. Za przykład niech posłużą tu postanowienia art. 1 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób²², który, jak orzekł SN w 2015 r., mając na uwadze uzasadnienie projektu ustawy, traktuje o zaburzeniach niebędących chorobą psychiczną, a zatem rozróżnia te dwa pojęcia²³.

Aktem prawnym poruszającym problematykę niepełnosprawności jest m.in. u.r.z.s.²⁴ Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 10 przez niepełnosprawność należy rozumieć trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Ponadto na podstawie pkt 5 przez uczestnictwo w życiu społecznym należy rozumieć możliwość pełnienia ról społecznych oraz pokonywania barier, w szczególności psychologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, transportowych i w komunikowaniu się.

Wskazane zagadnienia były także przedmiotem rozważań doktrynalnych. Zwraca tu uwagę tradycyjne podejście do tych doniosłych społecznie problemów, co wyraża się też w merytorycznych, ale zarazem dość powściągliwych wypowiedziach, jak chociażby zwracanie uwagi na to, że niepełnosprawność w potocznym rozumieniu jest równoznaczna z brakiem siły do podejmowania potencjalnych działań czy też z brakiem możliwości takiego działania. Podnosi się także niezdolność do pełnienia ról społecznych, przejawiającą się w „napotykananiu trudności, ograniczeń bądź przeszkód uniemożliwiających wykonywanie czynności życia codziennego”, w tym brak możliwości pełnego uczestnictwa

²⁰ Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2013 r., III CSK 228/12, OSNC-ZD 2013, nr 4, poz. 82: „Dokonanie wykładni art. 12 § 1 k.r.o. poprzez wskazanie definicji innego zaburzenia psychicznego zrównanego z pojęciem choroby psychicznej nie jest możliwe, bowiem w każdym wypadku ustalenie istnienia zaburzenia psychicznego w postaci konkretnej jednostki chorobowej, jej skutków i rokowań na przyszłość oraz wpływu na małżeństwo i potomstwo musi być dokonane in casu na podstawie zebranego materiału dowodowego, a zwłaszcza opinii biegłych z zakresu psychiatrii, niezbędnej z uwagi na konieczność wiadomości specjalnych”.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2006 r., IV SA/GI 811/05, LEX nr 884603; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2009 r., IV SA/GI 26/09, LEX nr 644342.

²² Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1689.

²³ Postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., I CSK 825/14, LEX nr 1677120.

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.

w życiu społecznym w zakresie danej roli – np. ucznia, pracownika. Ponadto jako tradycyjny element niepełnosprawności postrzega się w pewnym sensie niezdolność do pracy, choć jedno z drugim nie musi być powiązane. Można być bowiem osobą niezdolną do pracy, a zatem niepełnosprawną, ale także można być osobą niepełnosprawną, ale zdolną do pracy (stanowisko M. Paluszkiewicz)²⁵. Tym samym wydaje się, że przynajmniej częściowej dezaktualizacji ulega wspomniany pogląd potoczny – i słusznie, ponieważ kwestia ta w miarę postępów w zakresie psychiatrii i psychologii jest coraz mniej zero-jedynkowa.

Za trafny należy uznać pogląd M. Paluszkiewicz, że ustawodawca nie postrzega niezdolności do wykonywania ról społecznych jako czegoś nieustającego, co przeczyłoby sensowi rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Przyczyny tych niezdolności mają zaś leżeć w stałym lub długotrwałym naruszeniu sprawności organizmu²⁶.

Przywołana autorka jest także zdania, że definicja niepełnosprawności na gruncie u.r.z.s. jest niepełna, ponieważ uwzględnia głównie medyczny, ale już niekoniecznie społeczny/biopsychospołeczny punkt widzenia. Tymczasem, jak zaznacza, niepełnosprawność to aktualnie problem całego społeczeństwa²⁷. Za M. Paluszkiewicz warto także zwrócić uwagę na lit. e preambuły Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z jej brzmieniem: „niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym. [...] niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowych, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami”²⁸. Z takiego ujęcia można w pewnym sensie wysnuć wniosek, że niepełnosprawnym można kogoś także czynić. W prawie krajowym mamy też Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych, gdzie w świetle § 1 osoby niepełnosprawne definiuje się jako osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych²⁹.

Z kolei zgodnie z § 32 ust. 1 pkt 1 i 2 r.o.n.s.n. przy kwalifikowaniu do znacznego, umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności bierze się pod uwa-

²⁵ M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] E. Bielak-Jomaa et al. (red.), *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

²⁸ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.

²⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M. P. Nr 50, poz. 475.

gę zakres naruszenia sprawności organizmu spowodowany przez upośledzenie umysłowe co najmniej w stopniu umiarkowanym, jak również choroby psychiczne. Wśród tych ostatnich prawodawca wyróżnił zaburzenia psychotyczne, zaburzenia nastroju, począwszy od zaburzeń o umiarkowanym stopniu nasilenia, utrwalone zaburzenia lękowe o znacznym stopniu nasilenia, zespoły otępienne.

Osobnym problemem praktycznym mogą być poszczególne międzynarodowe klasyfikacje chorób i problemów zdrowotnych, na podstawie których dokonuje się diagnoz w poszczególnych placówkach. W dodatku mają one tendencje do zmienności. Aktualnie stosuje się przede wszystkim klasyfikacje DSM-5 (w Polsce niewiążąca, ale w praktyce stosowana, obejmuje problemy dotyczące zdrowia psychicznego) oraz dominującą w praktyce, ale formalnie już nieobowiązującą ICD-10 (obejmuje wszelkie możliwe dysfunkcje na płaszczyźnie zdrowotnej). Stosowanie tej ostatniej należałoby uważać na ten moment jedynie za czasowe, gdyż od 1 stycznia 2022 r. obowiązuje już nowa klasyfikacja ICD-11 (Polska ma kilka lat na jej wdrożenie). Zagadnienie to jest problematyczne o tyle, że do niedawna jeszcze obie te klasyfikacje (DSM/ICD) miały się między sobą mocno różnić w przedmiocie zdrowia psychicznego. W ostatnim czasie miano zaś je bardziej ujednolicić (rezultaty widać m.in. na gruncie ICD-11)³⁰.

Przykładowo, wg klasyfikacji DSM-5 spektrum autyzmu czy ADHD zalicza się do zaburzeń neurorozwojowych³¹, a w świetle klasyfikacji ICD-10 odpowiada do zaburzeń rozwoju psychicznego oraz zaburzeń zachowania i emocji rozpoczynających się zwykle w dzieciństwie i w wieku młodzieńczym³². Klasyfikacja ICD-11 jest w tej chwili dostępna jedynie w kilku językach obcych, w tym

³⁰ Zob. FiRR Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, <https://firr.org.pl/od-stycznia-2022-zmiany-w-klasyfikacji-chorob-czym-icd-11-rozni-sie-od-icd-10/> [dostęp 27.10.2023].

³¹ P. Gałęcki *et al.* (red.), *Kryteria diagnostyczne zaburzeń psychicznych DSM-5*, Wrocław 2018, s. 35: „Do zaburzeń neurorozwojowych należy grupa stanów zaczynających się w okresie rozwoju, zwykle na wczesnym jego etapie, często w wieku przedszkolnym. Grupa ta charakteryzuje się rozwojem deficytów, które prowadzą do upośledzenia funkcjonowania w życiu osobistym, społecznym, szkolnym oraz zawodowym. Różny jest zakres tych deficytów – od bardzo wybiórczych ograniczeń uczenia się lub kontroli czynności wykonawczych do całościowego upośledzenia umiejętności społecznych lub inteligencji. Zaburzenia neurorozwojowe często współwystępują, np. spektrum zaburzenia autystycznego nierzadko towarzyszy niepełnosprawność intelektualna (zaburzenie rozwoju intelektualnego), a zaburzeniu z deficytem uwagi i nadaktywnością (ADHD) – specyficzne zaburzenie uczenia się. W obrazie klinicznym niektórych zaburzeń obserwuje się zarówno pewne objawy nadmiarowości, jak i deficyty oraz opóźnienia dotyczące osiągania oczekiwanych, kolejnych etapów rozwoju. Na przykład: spektrum zaburzenia autystycznego rozpoznaje się tylko pod warunkiem stwierdzenia charakterystycznych deficytów komunikacji społecznej z towarzyszącymi nadmiernie powtarzającymi się zachowaniami, ograniczeniem zainteresowań oraz przesadną potrzebą niezmienności”.

³² ICD-10. Międzynarodowa Statystyczna Klasyfikacja Chorób i Problemów Zdrowotnych. Rewizja dziesiąta. Tom I, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia 2012, s. 248 i 250.

angielskim. Widać w niej jednak nawiązania do systematyki DSM-5, co wyraża się chociażby w przyporządkowaniu spektrum autyzmu czy ADHD do zaburzeń neurorozwojowych ujętych w szerszą grupę zaburzeń psychicznych, behawioralnych lub neurorozwojowych³³. Klasyfikacja ICD-11 ma być też w swoich założeniach mniej stygmatyzująca.

Pozostaje wreszcie pytanie o standardy w zakresie kwalifikowania do poszczególnych stopni niepełnosprawności (u osób powyżej 16. roku życia), takich jak – zaczynając od najpoważniejszego – stopień znaczny, stopień umiarkowany oraz stopień lekki.

Przepis § 29 ust. 1 r.o.n.s.n. stanowi, że standardy w zakresie orzekania o znacznym stopniu niepełnosprawności przewidują następujące kryteria:

- 1) niezdolność do pracy, co oznacza całkowitą niezdolność do wykonywania pracy zarobkowej z powodu fizycznego, psychicznego lub umysłowego naruszenia sprawności organizmu;
- 2) konieczność sprawowania opieki, co oznacza całkowitą zależność osoby od otoczenia, polegającą na pielęgnacji w zakresie higieny osobistej i karmienia lub w wykonywaniu czynności samoobsługowych, prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz ułatwiania kontaktów ze środowiskiem;
- 3) konieczność udzielania pomocy, w tym również w pełnieniu ról społecznych, co oznacza zależność osoby od otoczenia, polegającą na udzieleniu wsparcia w czynnościach samoobsługowych, w prowadzeniu gospodarstwa domowego, współdziałania w procesie leczenia, rehabilitacji, edukacji oraz w pełnieniu ról społecznych właściwych dla każdego człowieka, zależnych od wieku, płci, czynników społecznych i kulturowych.

W dalszej kolejności występuje stopień umiarkowany. W § 30 r.o.n.s.n. przewidziano dwa następujące kryteria:

- 1) czasową pomoc w pełnieniu ról społecznych, co oznacza konieczność udzielenia pomocy, o której mowa w § 29 ust. 1 pkt 3 r.o.n.s.n., w okresach wynikających ze stanu zdrowia;
- 2) częściową pomoc w pełnieniu ról społecznych, co oznacza wystąpienie co najmniej jednej okoliczności, o których mowa w § 29 ust. 1 pkt 3 r.o.n.s.n.

W ostatniej kolejności pozostało scharakteryzować stopień lekki. Stanowiący o nim § 31 przewiduje następujące kryteria:

- 1) istotne obniżenie zdolności do wykonywania pracy, co oznacza naruszoną sprawność organizmu powodującą ograniczenia w wykonywaniu pracy zarobkowej znacznie obniżające wydajność pracy na danym stanowisku

³³ ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics, <https://icd.who.int/browse11/l-m/en> [dostęp 27.10.2023].

w porównaniu do wydajności, jaką wykazują osoby o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną;

- 2) ograniczenia w pełnieniu ról społecznych, co oznacza trudności doświadczane przez osobę zainteresowaną w relacjach z otoczeniem i środowiskiem według przyjętych norm społecznych jako skutek naruszonej sprawności organizmu.

Podsumowanie

W przypadku spektrum autyzmu obserwuje się dysfunkcje zarówno od strony neurologicznej, jak i psychicznej. Jako przykłady można podać zaburzenia odbioru i przetwarzania bodźców sensorycznych, co wprawdzie stanowi obszar właściwy neurologii, ale już zaburzenia związane z tzw. teorią umysłu mają charakter poznawczy, dotyczą więc sfery psychicznej³⁴.

Zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD) stanowi stan kliniczny, któremu towarzyszy upośledzenie funkcjonowania w wielu dziedzinach, powodując problemy w nauce, zaburzone relacje z bliskimi, trudności społeczne i występowanie różnych problematycznych zachowań. Do niedawna jeszcze był też utożsamiany głównie z dziećmi³⁵.

Osoby neuroróżnorodne nie są grupą jednolitą. Nie ma dwóch takich samych osób ze spektrum autyzmu czy ADHD (inne możliwe zaburzenia pomijam). Orzekanie o niepełnosprawności ma tymczasem bardzo sformalizowany przebieg. To zaś, czego nie widać gołym okiem, w praktyce niezbyt długiego posiedzenia składu orzekającego o niepełnosprawności traktowane bywa jak nieistniejące.

Jedną z podstawowych trudności wydaje się duże zróżnicowanie wśród osób neuroróżnorodnych. Tymczasem przyjęło się raczej, że jeżeli mierzy się czyjąś niepełnosprawność, to jest ona namacalna i szybko dostrzegalna. Tym samym wiele osób z autentycznymi problemami nie zawsze jest poważnie traktowanych, a ich diagnozy są postrzegane nieufnie, a nawet bywają lekceważone jako niemające pokrycia w rzeczywistości.

Zwróćmy też uwagę na kompetencje osób zasiadających w składach orzekających o niepełnosprawności. Przepis § 18 ust. 1 r.o.n.s.n. stanowi, że członkami

³⁴ Synapsis. Fundacja dla dzieci i dorosłych z autyzmem, *Informacje praktyczne*: <https://synapsis.org.pl/autyzm/informacje-praktyczne/> [dostęp 27.10.2023].

³⁵ P. Brudkiewicz, *Zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD) u dorosłych*: <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/choroby/74504,zespol-nadpobudliwosci-psy-choruchowej-z-deficytem-uwagi-adhd-u-doroslych> [dostęp 27.10.2023].

zarówno powiatowego, jak i wojewódzkiego zespołu są przewodniczący, sekretarz, lekarze, psycholodzy, pedagodzy, doradcy zawodowi i pracownicy socjalni. Takie ujęcie nie przesądza jednak o znajomości wszystkich aktualnych wyzwań związanych z medycyną. Zatem dla dobra pacjentów warto zastanowić się nad poprawą tego stanu rzeczy. Do tej pory bowiem zdarzają się lekarze psychiatrzy, których stan wiedzy zatrzymał się na latach 90. XX w. To zresztą tylko przykład.

Wskazane obawy umacniają również normy zawarte w przepisach § 20 r.o.n.s.n., traktujące o ocenie stanu zdrowia przez członków powiatowego i wojewódzkiego zespołu w ramach specjalizacji. Spójrzmy na przykład psychologa, który ma sporządzać ocenę na podstawie następujących kryteriów (§ 20 pkt 2 ppkt a-f r.o.n.s.n.):

– występowanie dysfunkcji psychicznych warunkujących trudności w samodzielnym funkcjonowaniu, z uwzględnieniem zaburzeń w zakresie procesów poznawczych oraz emocjonalno-motywacyjnych;

- poziom inteligencji;
- zaburzenia zachowania werbalnego oraz ruchowego;
- zaburzenia w interakcjach interpersonalnych;
- poziom krytycyzmu i samokrytycyzmu;
- występowanie ograniczeń, odpowiednio do wieku, w zakresie umiejętności przystosowawczych, z uwzględnieniem: zdolności do samoobsługi, samodzielnego zaspokajania własnych potrzeb i społecznienia.

Na pierwszy rzut oka laikowi może się wydawać, że wszystko jest w porządku. Kryteria sprawiają wrażenie wyczerpujących. Problem jest jednak *stricte* praktyczny, a dotyczy choćby samej dysproporcji czasowej między obserwacją składu orzekającego a tym, ile faktycznie trwa sam proces diagnozy np. spektrum autyzmu w normalnych warunkach. Dokonanie takiej diagnozy to nawet kilka dwugodzinnych spotkań z profesjonalnym diagnostą (w sumie ok. 6-8 godzin spotkań³⁶). Tymczasem skład orzekający ma, pisząc w pewnym uproszczeniu, dokumentację medyczną i w przybliżeniu ok. godziny obserwacji/wywiadu w ramach posiedzenia.

³⁶ Zob. np. Ginemedia, *Diagnostyka autyzmu*: <https://ginemedia.pl/diagnostyka-autyzmu/> [dostęp 3.12.2023]. Do zamieszczonego na stronie pytania dot. przebiegu diagnostyki zaburzeń spektrum autyzmu jest następująca odpowiedź: „Diagnostyka zaburzeń spektrum autyzmu opiera się na przeprowadzeniu 3-4 spotkań z dzieckiem lub osobą dorosłą, podczas których przeprowadzana jest obserwacja z wykorzystaniem protokołu ADOS-2. Narzędzie to obejmuje zestaw prób prowokujących badaną osobę do określonych zachowań społecznych, co umożliwia obserwowanie jej w trakcie naturalnie przebiegającej obserwacji. Zestaw testów pozwala sprawdzić zachowania pacjenta pod kątem komunikacji i interakcji społecznych, zabawy i wyobraźni czy zachowań stereotypowych. W rękach specjalisty jest to złoty standard pozwalający na ocenę objawów autyzmu i ukierunkowanie dalszej terapii”.

Do tego dochodzi też kwestia kwalifikacji osób mogących orzekać, o czym stanowi § 21 r.o.n.s.n. Zgodnie z przepisem ust. 1 pkt 3, ppkt a i b lekarz musi posiadać prawo wykonywania zawodu oraz stosowną specjalizację. Psycholog zaś – ukończone studia magisterskie (pkt 4). Zważmy także, że na podstawie przepisu ust. 2 członkowie powiatowego i wojewódzkiego zespołu są obowiązani odbyć szkolenie zgodnie z programem opracowanym w oparciu o minima programowe i złożyć z wynikiem pozytywnym test sprawdzający w zakresie objętym szkoleniem.

Minima programowe zostały uregulowane w § 27 r.o.n.s.n. Mają one jednak w ocenie autora charakter prawnoadministracyjny i nie odnoszą się w żaden sposób do aktualnej wiedzy medycznej.

Autor z satysfakcją obserwuje jednak pewien postęp dotyczący wsparcia dla osób neuro różnorodnych. Powstała bowiem nowa, szersza wobec osób niepełnosprawnych kategoria – osób ze szczególnymi potrzebami. W praktyce można ją scharakteryzować jako dotyczącą osób, które nie muszą być niepełnosprawne w ścisłym rozumieniu/nie mają orzeczenia, ale mimo to potrzebują wsparcia, choć wskazuje się, że tak naprawdę zakres osób zaliczających się do tej kategorii wykracza poza problematykę niepełnosprawności³⁷.

Pojęcie to na poziomie ustawowym wprowadziła jako pierwsza ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁸, w której, w myśl art. 2 pkt 3, przez osobę ze szczególnymi potrzebami rozumie się osobę, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami (mamy także ustawę dot. dostępności cyfrowej³⁹). W tym samym brzmieniu zostało ono przeniesione m.in. do regulaminu wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami Collegium Witelona Uczelni Państwowej oraz Zarządzenia Rektora UW r. dot. zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁴⁰.

³⁷ J. Zadrozny, *Komentarz do art. 2*, [w:] K. Roszewska (red.), *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

³⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2240.

³⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

⁴⁰ Zob. np. regulamin wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami oraz wydatkowania środków z Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych w Collegium Witelona Uczelni Państwowej: stanowi on w § 2 ust. 1 pkt 3, że osobą ze szczególnymi potrzebami jest taka, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwycię-

Wobec powyższego wydaje się zatem, że w sferze ochrony zdrowia psychicznego wiele jest jeszcze do zrobienia. Można jednak zaobserwować czasem wręcz rewolucyjny postęp. Ponadto wszystko wymaga czasu – tu w szczególności przemiany w zakresie społecznej mentalności.

Nie zmienia to jednak postaci rzeczy, że czasami sami przedstawiciele poszczególnych „neuroróżnorodnych społeczności” bywają przyczyną adresowanego do nich sceptycyzmu. Wydaje się jednak, że sam problem „roszczeniowości”, „chęci brania, lecz nie dawania”, to coś, co w czasach powszechnego pędu i konsumpcjonizmu wykracza daleko poza granice tematu dotyczącego neuro-różnorodności. Stąd też dobrze byłoby przytoczyć na koniec tego tekstu słowa ś.p. prof. W. Bartoszewskiego – „warto być przyzwoitym”.

ciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia akademickiego na zasadzie równości z innymi osobami. Przepis w pkt 4 definiuje zaś osobę z niepełnosprawnością jako taką, która posiada aktualne orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie, o którym mowa w art. 5 i art. 62 u.r.z.s. Podobnie stanowią przepisy zarządzenia Nr 120/2022 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w Uniwersytecie Wrocławskim – tu np. brzmienie § 2 pkt 6, który również stanowi, że przez osobę ze szczególnymi potrzebami należy rozumieć taką, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami.

Dualność polskiego systemu ratownictwa medycznego

Wprowadzenie

Działania ratownicze to środki i metody ratowania życia ludzkiego oraz niesienia pomocy osobom w warunkach zagrożenia, takich jak pożar czy wypadek drogowy. Ratownictwo obejmuje również działania w zakresie zabezpieczenia i ratowania mienia¹. Z kolei system można ująć jako zbiór elementów, pomiędzy którymi zachodzą określone relacje². Polski system ratownictwa składa się z trzech podstawowych elementów, takich jak:

- 1) system powiadamiania ratunkowego – umożliwiający zgłaszanie zagrożeń i zdarzeń służbom ratowniczym,
- 2) Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy – obejmujący przede wszystkim pomoc w sytuacji zagrożenia pożarowego,
- 3) Państwowe Ratownictwo Medyczne – powołane, aby udzielać pomocy celem ochrony życia i zdrowia w sytuacji bezpośredniego i nagłego zagrożenia zdrowotnego³.

Celem artykułu jest ukazanie podstaw prawnych funkcjonujących obok siebie krajowych systemów ratownictwa medycznego, zatem systemów, których jednostki udzielają pomocy (podejmują działania ratownicze) w związku z bezpośrednim i nagłym zagrożeniem zdrowotnym człowieka.

* Dr Michał Raduła, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-9527-966X](https://orcid.org/0000-0002-9527-966X).

¹ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 44.

² M. Mazur, *Pojęcie systemu i rygory jego stosowania*, „Postępy Cybernetyki” 1987, z. 2, s. 21.

³ P. Swoboda, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w ujęciu systemowym bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (wybrane klasyfikacje)*, [w:] E. Fogelzang, E. Sadowska (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, t. I, Kraków 2018, s. 136.

1. Ochrona bezpieczeństwa zdrowotnego jako zadanie administracji publicznej

Prawidłowe funkcjonowanie oraz rozwój społeczeństwa możliwe są jedynie przy zachowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ochrona tych stanów, czyli bezpieczeństwa i porządku publicznego, to kluczowe zadanie administracji publicznej. Szeroko rozumiane państwo zapewnia bezpieczeństwo powszechne oraz porządek publiczny poprzez działania organów ścigania (Policji), działania PSP jako służby gwarantującej zabezpieczenie przeciwpożarowe, ochronę granic realizowaną przez Straż Graniczną, ochronę przed zagrożeniami, wynikającymi z działalności przedsiębiorców (działalności gospodarczej – w tym zakresie jako właściwe należy wskazać np. jednostki dozoru technicznego)⁴.

Zadaniem organów administracji publicznej jest zapewnienie ochrony stanom takim jak „bezpieczeństwo publiczne”, „porządek publiczny” czy „spokój publiczny”. Ochrona w tym zakresie jest uznana przez społeczeństwo za wartość nadrzędną. Wspomniane pojęcia są niedookreślone. Doktryna precyzuje, że idzie o dodatnie stany występujące w organizacji społecznej, a ich zachowanie (ochrona) pozwala na uniknięcie szkód, które mogłyby dotknąć ogół społeczeństwa jako całość organizacji, ale również szkód poszczególnych członków społeczeństwa⁵.

Celem realizowanym poprzez działania w zakresie bezpieczeństwa publicznego jest ochrona przed zagrożeniami, mogącymi powstać na skutek bezprawnych zamachów na prawnie chronione dobra (publiczne lub indywidualne). Stan bezpieczeństwa publicznego to stan, w którym ogółowi społeczeństwa nie zagraża żadne niebezpieczeństwo, a także żadne niebezpieczeństwo nie zagraża żadnej jednostce rozumianej jako indywiduum. Niebezpieczeństwo w tym kontekście powinno być interpretowane jako zagrożenie uszczerbku dla danego dobra uznanego za wartościowe przez ogół społeczeństwa lub daną jednostkę. Bezpieczeństwo publiczne to również brak zagrożenia w odniesieniu do państwa oraz podmiotów publicznych. W tym zakresie wskazać należy na rozróżnienie rozumienia bezpieczeństwa państwa w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Pierwsze odnosi się do porządku i stabilności na określonym obszarze i związane jest z działalnością organów policyjnych nakierowaną na zwalczanie negatywnych zjawisk, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Bezpieczeństwo zewnętrzne koncentruje się natomiast na działaniach dotyczących ochrony przed zagrożeniami, których źródłem jest

⁴ Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 86.

⁵ J. Jagielski, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 663.

środowisko międzynarodowe. Działania w obszarze ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego stanowią domenę aktywności instytucji wojskowych i służb wywiadowczych. Bezpieczeństwo publiczne to także bezpieczne, wolne od zagrożeń działanie i funkcjonowanie organów administracji publicznej oraz społeczeństwa w ogólności. Od „porządku publicznego” oraz „spokoju publicznego” odróżnić należy równie istotne pojęcie, jakim jest „ład społeczny”, który charakteryzuje się życiem społecznym respektującym zaakceptowane przez ogół reguły postępowania, normy zachowania aprobowane przez generalną część społeczeństwa⁶.

Mając to na uwadze, stwierdzić należy, że bezpieczeństwo to pozytywny stan, bez zagrożeń i z poczuciem pewności, właściwy tak dla ogółu społeczeństwa, jak i dla każdej jednostki będącej jego częścią. Warto również dodać, że bezpieczeństwo stanowi proces społeczny, którego cechą jest dynamizm, zmienność w czasie⁷.

Istotnym stanem chronionym przez władze publiczne w ramach interesu publicznego jest także „bezpieczeństwo zdrowotne”, rozumiane jako powstrzymanie się od odmowy udzielenia koniecznych świadczeń mających na celu ochronę życia i zdrowia w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego. Należy zaznaczyć, że państwo powinno finansować ze środków publicznych niezbędne świadczenia służące ochronie życia i zdrowia, natomiast katalog tych dostępnych świadczeń nie ma charakteru absolutnego i nie wszystkie niezbędne świadczenia będą finansowane ze środków publicznych, a jedynie uregulowane prawnie ich rodzaje. Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego polega na zapewnieniu pełnej dostępności świadczeń chroniących życie i zdrowie w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego. Co więcej, idzie również o zapewnienie sprawnego funkcjonowania podmiotów ochrony zdrowia, realizujących cele zdrowia publicznego⁸.

2. System Państwowego Ratownictwa Medycznego

Bezpieczeństwo zdrowotne w rozumieniu udzielania świadczeń mających na celu ochronę życia i zdrowia w sytuacji bezpośredniego i nagłego zagrożenia zdrowotnego⁹ realizowane jest w polskim systemie prawa przede wszystkim

⁶ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017; J. Jagielski, *op. cit.*, s. 664.

⁷ M. Żmigrodzki, *Istota bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Żmigrodzki, A. Żebrowski (red.), *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2014, s. 11.

⁸ M. Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław, 2020, s. 117; J. Leowski, *Rola i miejsce państwa w systemie ochrony zdrowia*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 6-7, s. 23-25.

⁹ Przez stan nagłego zagrożenia zdrowotnego należy rozumieć stan polegający na nagłym lub przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogarszania zdrowia, którego

przez PRM. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym stanowi: „W celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego tworzy się system PRM, zwany dalej „systemem”¹⁰. W ramach PRM działają:

- 1) organy administracji rządowej właściwe w zakresie wykonywania zadań systemu;
- 2) tzw. jednostki systemu (w szczególności szpitalne oddziały ratunkowe [SOR-y] i zespoły ratownictwa medycznego),
- 3) dyspozytornie medyczne¹¹.

Ponadto z systemem współpracują tzw. jednostki współpracujące, którymi są np. jednostki organizacyjne PSP, jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jednostki organizacyjne Policji i Straży Granicznej¹².

Organami administracji rządowej właściwymi w zakresie wykonywania zadań systemu są minister właściwy do spraw zdrowia oraz wojewoda¹³. Nadzór nad systemem na terenie kraju sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia, natomiast planowanie, organizowanie oraz koordynacja systemu, a także nadzór nad systemem na terenie województwa to zadania wojewody¹⁴. Nadzór ministra właściwego do spraw zdrowia nad systemem związany jest w szczególności z kompetencjami w zakresie zatwierdzania wojewódzkich planów działania systemu i ich aktualizacji, a także możliwości żądania od wojewody wszelkich informacji dotyczących funkcjonowania systemu na terenie województwa, a także żądania od wojewody dokonania czynności kontrolnych w ramach systemu. Wojewoda natomiast posiada kompetencje nadzorcze w zakresie żądania informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od dysponentów jednostek, jak również kompetencji w odniesieniu do procedowania kontroli w ramach systemu¹⁵.

Systemem działającym wewnątrz PRM jest System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (dalej jako: SWD PRM). Jest to system teleinformatyczny umożliwiający przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z centrów powiadamiania ratunkowego, o których mowa w ustawie z dnia 22

bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała lub utrata życia, wymagający podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia – art. 3 pkt 8 u.PRM.

¹⁰ Art. 1 u.PRM.

¹¹ Art. 2 ust. 2 u.PRM.

¹² Art. 15 u.PRM.

¹³ Art. 18 u.PRM.

¹⁴ Art. 19 u.PRM.

¹⁵ Art. 20 u.PRM.

listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego¹⁶, oraz powiadomień o zdarzeniach, dysponowanie zespołów ratownictwa medycznego, rejestrowanie zdarzeń medycznych, prezentację położenia geograficznego miejsca zdarzenia, pozycjonowanie zespołów ratownictwa medycznego oraz wsparcie realizacji zadań przez zespoły ratownictwa medycznego, wojewódzkiego koordynatora ratownictwa medycznego i krajowego koordynatora ratownictwa medycznego¹⁷.

W ramach SWD PRM minister właściwy do spraw zdrowia:

- 1) nadzoruje System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, zwany dalej „SWD PRM”;
- 2) określa kierunki rozwoju SWD PRM;
- 3) jest administratorem SWD PRM;
- 4) jest podmiotem odpowiedzialnym za rozbudowę i modyfikację SWD PRM¹⁸.

Wojewoda natomiast zapewnia utrzymanie i funkcjonowanie SWD PRM na terenie województwa¹⁹.

3. Ratownictwo medyczne w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy (dalej także jako ksrg) to integralna część bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmująca prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Celem funkcjonowania systemu jest ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska. W ramach ksrg działają jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych²⁰. Nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych²¹.

Ratownictwo medyczne zostało przez ustawodawcę wyszczególnione jako element krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (obok walki z pożara-

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 748.

¹⁷ Art. 3 pkt 15 u.PRM.

¹⁸ Art. 24a ust. 1 u.PRM.

¹⁹ Art. 24a ust. 2 u.PRM; zob. w kontekście prawidłowości funkcjonowania SWD PRM, na kanwie kontroli NIK-u: G. Kapela, *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 5, s. 65-66.

²⁰ Art. 2 pkt 4 u.o.ppoż.

²¹ Art. 12 u.o.ppoż.

mi, klęskami żywiołowymi czy ratownictwa chemicznego)²². System ten współpracuje z jednostkami systemu PRM, którymi są:

- 1) szpitalne oddziały ratunkowe,
 - 2) zespoły ratownictwa medycznego (w tym lotnicze zespoły ratownictwa), wchodzące w skład podmiotu leczniczego będącego samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej albo jednostką budżetową albo spółką kapitałową, w której co najmniej 51% udziałów lub akcji należy do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
- na których świadczenia zawarto umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej²³.

Zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego określone są przez Komendanta Głównego PSP (dla obszaru kraju), wojewody (dla obszaru województwa) oraz starosty (dla obszaru powiatu). Ponadto, oprócz wskazywania zadań, organy te, według właściwego obszaru, również koordynują funkcjonowanie ksrq, kontrolują wykonywanie zadań systemu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska – kierują tym systemem. Wojewoda i starosta wykonują zadania w ramach systemu przy pomocy wojewódzkich i powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego²⁴. Natomiast „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został powołany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych”²⁵.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy został szczegółowo uregulowany w treści rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego²⁶. W odniesieniu do ratownictwa medycznego ksrq obejmuje planowanie, organizowanie oraz realizację medycznych działań ratowniczych²⁷. Działaniami kwalifikowanymi jako „medyczne działania ratownicze” są działania wykonywane przez podmioty ksrq, mające na celu zachowanie, ratowanie, przywracanie lub poprawę zdrowia, a także działania ratownicze wykonywane w czasie dzia-

²² Art. 14 ust. 1 u.o.ppoż.

²³ Art. 32 ust. 1 u.PR.M.

²⁴ Funkcjonujących na podstawie przepisów u.z.k.

²⁵ Art. 14 ust. 2-5 u.o.ppoż.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. poz. 1737 (dalej również jako r.k.s.r.g.), wydane na podstawie art. 14 ust. 2 u.o.ppoż.

²⁷ § 17 ust. 1 r.k.s.r.g.

łań ratowniczych z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy lub świadczeń zdrowotnych udzielanych przez ratownika medycznego²⁸. Działania ratownicze w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym, w zakresie ratownictwa medycznego, dotyczą:

- 1) rozpoznania u osób poszkodowanych stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz prowadzenia segregacji pierwotnej i udziału w segregacji wtórnej,
- 2) zastosowania technik i sprzętu niezbędnych do ratowania życia i zdrowia w zależności od rodzaju, skali i miejsca zdarzenia oraz liczby osób poszkodowanych,
- 3) zapewnienia ciągłości realizowanego przez podmioty kserg procesu ratowania osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego na miejscu zdarzenia, w tym współpracy z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w czasie realizacji medycznych działań ratowniczych przed przeprowadzeniem segregacji wtórnej, również w punkcie lub na obszarze pomocy medycznej,
- 4) określenia sposobu postępowania ze sprzętem medycznym²⁹.

Te wyspecyfikowane działania ratownicze, w zakresie, w jakim wynika to z planu ratowniczego, realizują podmioty kserg wykonujące zadania z zakresu medycznych działań ratowniczych³⁰.

Jeżeli na miejscu zdarzenia nie ma jeszcze obecnego zespołu ratownictwa medycznego lub lotniczego zespołu ratownictwa medycznego, kierujący działaniem ratowniczym jest uprawniony do wskazania koordynatora medycznych działań ratowniczych, którym może być osoba posiadająca kwalifikacje niezbędne do udzielania świadczeń zdrowotnych. W momencie przybycia na miejsce zdarzenia zespołu ratownictwa medycznego koordynacja medycznych działań ratowniczych zostaje przejęta przez kierującego akcją medyczną, zatem przez kierownika zespołu ratownictwa medycznego³¹.

Wnioski

Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego stanowi przedmiot funkcjonowania dwóch zarysowanych tu systemów: PRM oraz kserg. Podkreślić również należy, że ochrona ta powinna być interpretowana jako zadanie publiczne. Prawo do ochrony zdrowia uregulowane

²⁸ § 2 pkt 6 r.k.s.r.g.

²⁹ § 17 ust. 2 r.k.s.r.g.

³⁰ § 17 ust. 3 r.k.s.r.g.

³¹ § 18 r.k.s.r.g. w zw. z art. 41 ust. 1 u.PR.M.

w treści art. 68 ust. 1 Konstytucji RP posiada status publicznego prawa podmiotowego: „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”³². Publiczne prawo podmiotowe to sytuacja prawna jednostki, wyznaczona przez normę prawa publicznego, determinująca możliwość skutecznego domagania się przez jednostkę określonego zachowania władzy publicznej³³. Zatem jednostka w odniesieniu do opisywanych systemów może domagać się w ramach posiadanego publicznego prawa podmiotowego określonych prawem świadczeń pozytywnych ze strony państwa, które można wyrazić jako udzielanie skutecznej pomocy za pośrednictwem stworzonego systemu (systemów) w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia jednostki³⁴.

Organy władzy publicznej nie tylko są odpowiedzialne za samo wykonywanie zadań publicznych, ale także za właściwe zaplanowanie i zorganizowanie realizacji zadań, jak również za kontrolę ich wykonywania (a w powiązaniu także za nadzór). W sytuacji gdy władza publiczna nie podejmuje się obowiązku realizacji zadań publicznych lub realizacja ta przebiega nieprawidłowo, powstaje odpowiedzialność prawna i polityczna³⁵. „Publiczny” charakter „zadania” powstaje, jeżeli jest ono realizowane przez organ administrujący wyposażony we właściwe kompetencje, a celem wykonania zadania jest dobro wspólne³⁶.

W ramach polskiego systemu ochrony zdrowia funkcjonują obok siebie dwa uzupełniające się systemy ratownicze. Podstawowym jest System PRM, natomiast system ratowniczo-gaśniczy (ksrg), którego podmiotami są głównie jednostki ochrony przeciwpożarowej, również przewiduje podejmowanie medycznych akcji ratowniczych. Podkreślić należy, że zadania systemu PRM są przypisane przede wszystkim ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz wojewodzie – organom administracji rządowej pełniącym wiodącą funkcję w zakresie organizacji, funkcjonowania oraz nadzoru nad tym systemem³⁷. W odniesieniu do ksrg organizatorem jest Komendant Główny PSP. System PRM jest upubliczniony, zadania w tym obszarze wykonują w praktyce jedynie pod-

³² Zob. wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, Dz. U. Nr 5, poz. 37.

³³ A. Błaś, J. Boć, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 519.

³⁴ M. Paplicki, *op. cit.*, s. 326.

³⁵ J. Boć, *Odpowiedzialność za działania administracji*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 144-147.

³⁶ J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna (niektóre uwagi na kanwie pracy A. Matczaka, Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004)*, [w:] J. Sługocki (red.), *Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych*, t. I. *Miscellanea*, Bydgoszcz 2008, s. 111; na temat dobra wspólnego zob. Cz. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1988, s. 76-80.

³⁷ D. Bach-Golecka, J. Piecha, *System ratownictwa medycznego*, [w:] D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz (red.), *Organizacja systemu ochrony zdrowia. Tom 3. System Prawa Medycznego*, Warszawa 2020, Legalis.

mioty publiczne. Jest to również system scentralizowany, za jego prawidłowe działanie odpowiadają organy administracji rządowej. Natomiast gdy idzie o ksrg, jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie wyposażone zostały przez prawodawcę w szersze kompetencje.

ROZDZIAŁ 3

Sfera wyzwań ekologicznych

Odpowiedzialność posiadacza za odpady – problemy interpretacyjne związane z treścią art. 27 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

1. Użyte w tytule opracowania sformułowanie „odpowiedzialność posiadacza za odpady” ma charakter skrótowy, dość często używany dla podkreślenia źródła tej konstrukcji prawnej. Jest ona bowiem rozwinięciem i uzupełnieniem jednej z najważniejszych zasad ogólnych systemu prawa ochrony środowiska, w prawie polskim uwzględnionej w art. 7 pr. o.ś., w teorii prawa ochrony środowiska określanej jako zasada odpowiedzialności sprawcy za spowodowane przez niego (jego działalnością) negatywne skutki dla człowieka i środowiska (tzw. zasada zanieczyszczający płaci – art. 191 ust. 2 TFUE). Uważa się, że wskazana zasada ma charakter tzw. zasady prawa (ogólnej zasady prawa) i powinna być generalną wytyczną dla interpretowania i stosowania związanych z tymi kwestiami przepisów¹. Sam problem odpowiedzialności posiadacza za odpady i przepisy art. 27 u.odp. dotyczące tej kwestii były już niejednokrotnie przedmiotem analiz w doktrynie², jednak ich stosowanie wciąż powoduje powstawanie nowych pytań, wartych bliższego rozważenia. Będzie to przedmiotem niniejszego opracowania, ponieważ kwestia ta ma istotne znaczenie także dla praktyki działania aparatu administracji właściwego w tych sprawach. Uwagi zawarte w niniejszym opracowaniu będą uzupełnieniem i rozwinięciem analiz prowadzonych przez autora w monografii³, przy czym szczególna uwaga zwrócona zostanie m.in. na rolę odgrywaną w przenoszeniu odpowiedzialności za odpady przez pośredników w obrocie odpadami i sprzedawców odpadów.

* Prof. zw. dr hab. Marek Górski, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0003-0708-0739](https://orcid.org/0000-0003-0708-0739).

¹ Zob. szerzej P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 60 i n.

² Zob. np. M. Górski, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021, s. 36 i n.; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarowania odpadami. Studium administracyjnoprawne*, Łódź 2014, s. 266 i n.; D. Danecka, W. Radecki, [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 27.

³ M. Górski, *Usuwanie...* rozdz. 2, pkt 2, s. 24 i n.

2. Art. 27 jest główną jednostką redakcyjną w rozdz. 9 działu II u.odp., zatytułowanego *Przekazywanie odpadów i przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami*. Tytuł ten dość dokładnie oddaje treść przepisów zawartych w tym fragmencie ustawy. Wyróżnić w nim można dwa główne elementy: 1) przekazywanie odpadów, 2) przenoszenie odpowiedzialności za odpady. Oba elementy ściśle się ze sobą łączą, w przepisach rozdziału chodzi o przenoszenie odpowiedzialności za odpady, obciążającej posiadającego odpady w związku z przekazaniem tychże odpadów innemu podmiotowi. Równocześnie przepisy tegoż artykułu są podstawowe dla transpozycji do prawa polskiego wymagań wynikających w szczególności z art. 15 RDO⁴. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że pod określeniem „odpowiedzialność za odpady” należałoby rozumieć – zgodnie z tytułem rozdziału – „odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami”, a jeszcze dokładniej, biorąc pod uwagę treść przepisów zawartych w art. 27 u.odp., w szczególności w ust. 1, „odpowiedzialność za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami”.

Wskazany art. 27 zawierający przepisy regulujące „odpowiedzialność za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami” jest więc, na gruncie u.odp., rozwinięciem wspomnianej zasady odpowiedzialności sprawcy (zasady zanieczyszczający płaci), odnosi się bowiem do odpowiedzialności za zlikwidowanie uciążliwości dla środowiska i człowieka, jaką są wytworzone odpady⁵. Jednak i określenie „obowiązek gospodarowania odpadami” nie jest do końca precyzyjne – powstałe (wytworzone) odpady muszą być poddane „gospodarowaniu” nimi w zgodzie z wymaganiami określonymi prawem (art. 17 u.odp.), w tym w szczególności z wymaganiami ochrony ludzi i środowiska (art. 16 u.odp.), czyli w zgodzie z zasadami ogólnymi gospodarki odpadami uregulowanymi w dziale II u.odp.⁶ Gospodarowanie odpadami ma prowadzić do rozwiązania problemu ich uciążliwości dla ludzi lub środowiska jako przedmiotów czy substancji w tym momencie nieprzydatnych, poprzez ich odzysk w postaci doprowadzenia do ponownej użyteczności (art. 18 ust. 2-4 u.odp.), ewentualnie unieszkodliwienie, jeżeli odzysk jest niemożliwy (art. 18 ust. 5 u.odp.). Ten ostateczny efekt, będący celem gospodarowania, można byłoby określić jako „zagospodarowanie odpadów” (gospodarowanie odpadami nie jest celem samym w sobie, obowiązek „gospodarowania odpadami” to faktycznie obowiązek ich zagospodarowania). Koszty gospodarowania odpadami mają być poniesio-

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312/3 z 28.11.2008 r. z późn. zm.; dalej jako RDO.

⁵ Zgodnie z definicją z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.odp. rzecz nieprzydatna, wobec tego uciążliwa.

⁶ Zob. M. Górski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *op. cit.*, s. 60 i n.

ne przez pierwotnego wytwórcę odpadów⁷ lub przez obecnego bądź poprzedniego posiadacza odpadów (art. 22 u.odp.).

W takim razie „odpowiedzialność za odpady” to w ogólnym ujęciu odpowiedzialność za wykonanie wskazanych obowiązków. Zgodnie z założeniami przyjętymi w przepisach art. 27 u.odp. odpowiedzialność taka obciąża w pierwszym rzędzie pierwotnego wytwórcę odpadów, a następnie, w przypadku przekazania odpadów innym podmiotom, każdego kolejnego posiadacza odpadów (art. 27 ust. 1 u.odp.). Wytwórca bądź kolejny posiadacz odpadów może tę odpowiedzialność przenieść na innego (następnego) posiadacza odpadów, jednak tylko wówczas, gdy spełni wymagania stawiane prawem. Dodać należy, że dopuszczona przepisem możliwość przekazania odpadów w sytuacji braku po stronie obecnego posiadacza możliwości czy chęci wykonania obowiązku gospodarowania przekształca się w obowiązek przekazania odpadów temu, kto go będzie mógł wykonać. Niedopełnienie wymagań związanych z dopuszczalnością przekazania pozostawia odpowiedzialność po stronie dotychczasowego posiadacza (art. 27 ust. 3 u.odp.), co oznacza, że dalej to na posiadaczu (w tym wytwórcy) niedotrzymującym zasad przekazania odpadów ciąży obowiązek gospodarowania odpadami w zgodzie z prawem wraz z osiągnięciem celu tego gospodarowania oraz obowiązek poniesienia kosztów niezbędnych działań.

Dla porządku warto także podkreślić, że „odpowiedzialność za odpady” nie ma charakteru odpowiedzialności prawnej w sensie przypisywanym temu pojęciu przez teorię prawa⁸. Pojęcie „odpowiedzialności za odpady” używa słowa „odpowiedzialność” w charakterze niejako synonimu obowiązku rozwiązania w sposób zgodny z prawem problemów, jakie odpady stwarzają (poprzez odpowiednie gospodarowanie nimi)⁹, a nie w znaczeniu przypisywanym określeniu „odpowiedzialność prawna”. Dopiero niezrealizowanie, niepełne czy niewłaściwe wykonanie tego obowiązku może dać podstawę do egzekwowania odpowiedzialności prawnej (w teoretycznoprawnym znaczeniu) za takie zaniechania czy działania. Zauważyć w tym kontekście należy, że sankcjonowane jest

⁷ Pojęcia „wytwórcy odpadów” oraz „posiadacza odpadów” definiowane są przez u.odp. w wykonaniu dyrektywy ramowej; o wykładni tych pojęć, wielokrotnie także podejmowanej w orzecznictwie sądowym, zob. m.in. M. Górski, *Usuwanie...*, rozdz. 2.1, s. 19-24; także M. Górski, *Zasady ogólne...*, [w:] M. Górski (red.), *op. cit.*, s. 60 i n.

⁸ W ujęciu teoretycznym najczęściej rozumianego jako „ponoszenie przez dany podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, przypisywalne prawnie temuż podmiotowi w określonym porządku prawnym” (tak W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1968, z. 31, s. 12).

⁹ Tak też K. Karpus, [w:] B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 27, teza 1, s. 94.

odpowiedzialnością prawną (w ścisłym znaczeniu słowa „odpowiedzialność” wskazywanym wcześniej) naruszenie zasad przekazywania odpadów ustalonych w art. 27 u.odp. Do 2021 r. była to odpowiedzialność wykroczeniowa ustanowiona w art. 175 u.odp., przy czym w powołanym przepisie czyn zabroniony był określony w sposób konkretny w postaci „zlecenia gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymagane go wpisu do rejestru”. Aktualnie ten sam czyn jest traktowany jako „delikt administracyjny”, zagrożony administracyjną karą pieniężną na podstawie art. 194 ust. 1 pkt 3a u.odp.¹⁰

3. Dla wykładni i stosowania przepisów o „odpowiedzialności za odpady” zawartych w art. 27 u.odp. kluczowy jest sposób rozumienia pojęcia „posiadacza odpadów”, który to posiadacz z jednej strony obciążony jest wskazanym obowiązkiem gospodarowania odpadami, a z drugiej, przy spełnieniu warunków wskazanych w przepisach analizowanego art. 27, jest podmiotem upoważnionym do przejęcia odpadów i odpowiedzialności za nie. Zagadnienie należy rozważyć, po pierwsze, poprzez analizę definicji legalnej „posiadacza odpadów”, zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.odp.; analiza taka była już przez autora prowadzona w powoływanej wcześniej monografii¹¹, jednakże najnowsze ustalenia doktryny wymagają powrotu do tego zagadnienia, bo ma ono bezpośrednie znaczenie dla interpretacji przepisów art. 27 u.odp. Dla jasności wyводу będzie wymagało to także powtórzenia części argumentów podnoszonych już wcześniej.

Na początek przypomnieć warto, że definicja zawarta w przepisach polskich jest nieco szersza od strony podmiotowej niż odpowiednia definicja unijna (art. 3 pkt 6 RDO), obejmuje także podmioty (jednostki organizacyjne) nieposiadające osobowości prawnej. Dla potrzeb prowadzonej analizy należy jednak wskazać, że ten element ma mniejsze znaczenie, bowiem chodzi głównie o merytoryczną przesłankę uzyskania takiego statusu, którą jest „posiadanie odpadów”. Przepisy o odpadach nie rozwijają tej przesłanki, pojęcie „posiadanie” jest pojęciem cywilistycznym, wobec czego należałoby je dookreślać na gruncie prawa cywilnego i doktryny tej gałęzi prawa¹². W orzecznictwie sądów cywil-

¹⁰ Nawiasem mówiąc, przepis przewiduje sankcję administracyjną za „zlecenie” obowiązku zagospodarowania odpadów podmiotowi nieposiadającemu zgody wymaganej przepisem art. 27 ust. 2 u.odp. Pojawia się wobec tego pytanie: czy za takie „zlecenie” można byłoby uznać faktyczne bezumowne przekazanie odpadów? Wymaga to odrębnej analizy.

¹¹ M. Górski, *Usuwanie...*

¹² Jest to sytuacja, w której pojęcie cywilistyczne jest używane w przepisach innej gałęzi prawa bez specjalnego dookreślenia – SN w bardzo wielu orzeczeniach wskazywał, że należy wówczas takie pojęcie interpretować w jego cywilistycznym znaczeniu (np. wyrok SN z dnia 10 marca 1977 r., IV CR 52/77, OSNCP 1977, nr 12, poz. 241; uchwała SN z dnia 21 października

nych kwestie podstawowe dla ustalenia pojęcia są raczej powszechnie uznane, wobec czego można odwołać się do fragmentu tylko jednego z orzeczeń: „Posiadanie według Kodeksu cywilnego jest szczególnym, pozostającym pod ochroną prawa, stanem faktycznym [...]. Stan faktyczny, o którym mowa, polega na faktycznym władztwie, przez które rozumie się samą możliwość władania rzeczą; efektywne w sensie gospodarczym korzystanie z rzeczy (nieruchomości) nie jest konieczną przesłanką posiadania; dla istnienia posiadania bowiem nie jest konieczne rzeczywiste korzystanie z rzeczy, lecz sama możliwość takiego korzystania”¹³. Elementem o szczególnym znaczeniu dla prowadzonych rozważań jest natomiast stwierdzenie, że dla uznania istnienia posiadania nie jest konieczne fizyczne korzystanie z rzeczy. Pogląd ten jest przytaczany także przez NSA przy interpretacji pojęcia „posiadacz odpadów”¹⁴, co najczęściej ma miejsce przy rozpatrywaniu możliwości obalenia domniemania zawartego w definicji „posiadacza odpadów” zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.odp. Dotyczy tej kwestii już chyba kilkadziesiąt orzeczeń. Ten kontekst sprawy¹⁵ ma jednak mniejsze znaczenie dla faktu stosowania dla ustalenia treści pojęcia założeń przyjmowanych w regulacjach cywilnoprawnych, można go więc w tym opracowaniu pozostawić na boku.

Podobne poglądy można odnaleźć w doktrynie prawa cywilnego, wyrażane w komentarzach do k.c.: „[...] na posiadanie składają się dwa elementy: element fizyczny (*corpus*) oraz element psychiczny (*animus*). Najogólniej rzecz ujmując, *corpus* oznacza, że pewna osoba znajduje się w sytuacji, która daje jej możliwość władania rzeczą w taki sposób, jak mogą to czynić osoby, którym przysługuje do rzeczy określone prawo, przy czym nie jest konieczne efektywne wykonywanie tego władztwa”¹⁶. *Animus* zaś oznacza wolę wykonywania względem rzeczy określonego prawa dla siebie. Wola ta wobec otoczenia wyraża się w takim postępowaniu posiadacza, które wskazuje na to, że uważa się on za osobę, której przysługuje do rzeczy określone prawo”¹⁷. W konsekwencji, w prezentowanych ujęciach charakterystycznych dla doktryny prawa

1983 r., III CZP 48/83, OSNC 1984, nr 5 poz. 71; uchwała SN z dnia 16 listopada 1987 r., III CZP 66/87, OSNCP 1989, nr 4, poz. 63).

¹³ Tak SN w orzeczeniu z dnia 3 czerwca 1966 r., III CR 108/66, LexPolonica nr 309269, OSPiKA 1967, nr 10, poz. 234.

¹⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2021 r., III OSK 1548/21, LEX nr 3340535.

¹⁵ Czyli obalenia domniemania zawartego w definicji posiadacza odpadów.

¹⁶ Por. m.in. postanowienie SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 82/09, LEX nr 578034; postanowienie SN z dnia 30 września 2010 r., I CSK 586/09, LEX nr 630169.

¹⁷ Por. J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich, J. Ignatowicz (red.), F. Błahut (oprac.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 768 i n.; postanowienie SN z dnia 25 marca 2011 r., IV CK 1/11, LEX nr 989138.

cywilnego, dany podmiot staje się posiadaczem nie tylko przez fizyczne objęcie władztwa nad odpadami i tym samym rzeczywiste (fizyczne) władanie nimi, ale także poprzez uzyskanie możliwości wykonywania takiego władania, nawet fizycznie odpadami nie władając.

Problem jednak leży w tym, że w doktrynie prawa ochrony środowiska podnoszone są głosy, że pojęcie „posiadacza odpadów” niekoniecznie powinno w pełni odwoływać się do cywilistycznego rozumienia terminu „posiadacz”, na co ostatnio zwróciła uwagę M. Robakowska¹⁸. Autorka wskazuje, że pojęcie „posiadacza odpadów” zdefiniowane w u.odp. nie jest tożsame z pojęciem „posiadacza” stosowanym na gruncie k.c., bowiem za „posiadaczy odpadów” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 19 u.odp. niebędących „posiadaczami” w rozumieniu k.c. należałoby m.in. uznać:

- „1) wytwórców odpadów sprawujących władztwo nad odpadami, którym przypisać można jedynie zamiar pozbycia się danego przedmiotu lub substancji lub pozbywający się ich¹⁹,
- 2) podmioty sprawujące faktyczne władztwo nad odpadami, którym nie można przypisać woli sprawowania takiego władztwa,
- 3) władających powierzchnią ziemi, tj. nieruchomością, na której znajdują się odpady, którym nie można przypisać woli sprawowania władztwa nad odpadami”²⁰.

Z poglądem tym należałoby się zgodzić, zwracając dodatkowo uwagę na fakt, że użycie w polskiej definicji zawartej w u.odp. ściśle cywilistycznego terminu „posiadacz” może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia treści odpowiedniej definicji zawartej w RDO (art. 3 pkt 6), biorąc pod uwagę tekst w językach innych niż polski. Dla przykładu: w tekście angielskim użyty został termin *waste holder* (zamiast *waste possessor*), podobnie tekst francuski używa terminu *détenteur de déchets* (zamiast typowo cywilistycznego *possesseur de déchets*). Uzasadnienie dla zastosowania takich określeń wydaje się oczywiste – chodziło o podkreślenie, że dla przepisów o odpadach pojęcie „posiadacza odpadów” powinno być rozumiane w sposób przewidziany przez przepisy o odpadach, a nie poprzez proste odwołanie do sposobu rozumienia terminu „posiadacz” przyjętego w cywilistyce; definicja przyjęta w przepisach o odpadach przyjęta została celowo, sama ta definicja nie odwołuje się do sposobu

¹⁸ Wnioski takie, w oparciu o szeroką analizę literatury i orzecznictwa, formułuje M. Robakowska w rozprawie doktorskiej *Odpad jako przedmiot obrotu cywilnoprawnego z perspektywy wdrażania gospodarki obiegu zamkniętego*, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu w październiku 2022 r. – zob. analizy prowadzone w rozdz. III.9.

¹⁹ Np. wytwórcy odpadów komunalnych (przypis MG).

²⁰ M. Robakowska, *op. cit.*, s. 311-312.

rozumienia przyjętego w regulacjach cywilnoprawnych. Celem wprowadzenia definicji jest m.in. możliwe precyzyjne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za odpady w sensie przyjętym w art. 13 RDO.

Za uznaniem, że w użytym przez ustawodawcę w u.odp. terminie „posiadacz odpadów” mieści się faktycznie tylko posiadacz będący w rzeczywistym posiadaniu odpadów, może pośrednio przemawiać także treść definicji „pośrednika w obrocie odpadami”²¹ i „sprzedawcy odpadów”²². W obu definicjach znalazło się bowiem stwierdzenie „w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie”. Ustawodawca rozróżnia więc sytuację, w której dany podmiot ma możliwość decydowania, co się z odpadem dalej będzie działo, nie dysponując nim fizycznie, od sytuacji fizycznego posiadania odpadu (i oczywiście również możliwości decydowania wówczas o odpadzie). Użycie tego stwierdzenia sugeruje, że bez takiego zabiegu obie kategorie podmiotów nie byłyby traktowane jako podmioty, które mogą decydować o odpadach, nie wchodząc w ich fizyczne posiadanie, czyli nie będąc posiadaczami odpadów w sensie przyjętym w u.odp. – nie uznano po prostu obu kategorii podmiotów za posiadaczy (w pełnym cywilistycznym znaczeniu).

4. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, można przejść do kolejnego problemu, istotnego dla wykładni przepisów art. 27 u.odp. Problem ten zawarty jest w pytaniu: w którym momencie dany podmiot staje się „posiadaczem odpadów” (w sensie przyjętym w definicji z u.odp.), uprawnionym tym samym, przy spełnieniu warunków określonych w przepisach art. 27, do przejęcia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami? Dla uzyskania odpowiedzi na to pytanie należałoby zwrócić uwagę na przepisy art. 27 u.odp.²³, w których ustawodawca dość konsekwentnie mówi nie tyle o objęciu odpadów w posiadanie, co o przekazaniu odpadów, z tymże przekazaniem wiążąc określone konsekwencje prawne – przykładowo w ust. 3 mowa jest o tym, że odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami przechodzi na przejmującego „z chwilą przekazania mu odpadów”²⁴, a nie „z chwilą objęcia odpadów posiadaniem”. To rozróżnienie, w kontekście dokonanych dotychczas ustaleń dotyczących sposobu rozumienia pojęcia „posiadania” (na gruncie przepisów o odpadach), daje podstawę do stwierdzenia, że używając terminu

²¹ Art. 3 ust. 1 pkt 20 u.odp.

²² Art. 3 ust. 1 pkt 27 u.odp.

²³ Transponujące art. 13 RDO.

²⁴ Dla porządku trzeba jeszcze raz podkreślić, że odpowiedzialność przechodzi tylko na przejmującego odpady spełniającego warunki określone w art. 27 ust. 3, a nie na każdego przejmującego.

„przekazanie odpadów” ustawodawca chciał podkreślić, iż to „przekazanie” to fizyczne objęcie odpadów we władanie; z punktu widzenia przejmującego odpady to właśnie „przekazanie” miałoby charakter przejęcia przez niego odpadów w fizyczne władanie, czyli objęcia odpadów posiadaniem w sensie przyjmowanym w przepisach o odpadach.

Z punktu widzenia treści przepisu art. 27 ust. 3 u.odp. przekazanie odpadów danemu podmiotowi (spełniającemu określone w przepisie warunki) jest niezbędne dla przeniesienia na ten podmiot odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami. Z kolei przepis art. 27 ust. 2 u.odp. określa warunki, jakie musi spełnić podmiot, któremu dotychczasowy posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami. Porównanie treści obu przepisów, w szczególności co do określanych w nich warunków przyjęcia zlecenia na wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami i przejęcia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, pozwala na sformułowanie następujących uwag:

- 1) zarówno zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami, jak i przeniesienie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami możliwe są tylko na rzecz podmiotów spełniających warunki określone odpowiednio w przepisie art. 27 ust. 2 oraz ust. 3 i w zakresie uprawnień wynikających z tych warunków (czyli z treści posiadanej decyzji bądź wpisu do rejestru);
- 2) zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami nie musi się wiązać z fizycznym przekazaniem odpadów (np. zlecenie pośrednikowi);
- 3) zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami może się wiązać z fizycznym przekazaniem odpadów podmiotowi, na który nie można przenieść odpowiedzialności za wykonanie tego obowiązku (np. transportujący odpady);
- 4) zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami nie musi się wiązać z przeniesieniem odpowiedzialności za wykonanie tego obowiązku – warunki wymagane do spełnienia przez podmioty przejmujące odpowiedzialność ograniczają ich krąg w porównaniu z podmiotami, którym można zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami.

Podkreślić także trzeba, że przepisy zawarte w art. 27 u.odp. konstruują kilka wyjątków od wskazanych dotąd założeń, szczególnie co do przeniesienia odpowiedzialności za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami. Chodzi tu przede wszystkim o wyłączenie możliwości przeniesienia tej odpowiedzialności na transportującego odpady (ust. 4), szczególne zasady zwalniania z odpowiedzialności wytwórcy odpadów niebezpiecznych (ust. 3b i ust. 3c) oraz wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych (ust. 5). Dopuszczalne jest także przekazanie określonych rodzajów odpadów celem przeprowadzenia ich odzysku, ale tylko wskazanymi

metodami²⁵, osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami; podmioty te nie mogą jednak przejąć odpowiedzialności za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami, nie są bowiem objęte zakresem przepisu art. 27 ust. 3.

5. Zgodnie z przepisem art. 27 ust. 7 u.odp. nie przejmują odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami także sprzedawca odpadów oraz pośrednik w obrocie odpadami, chyba że są posiadaczami odpadów. To ostatnie sformułowanie może budzić wątpliwości, wymaga więc nieco bliższej uwagi.

Tę analizę trzeba rozpocząć od przypomnienia powoływanych już wcześniej definicji legalnych pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 19 u.odp.) oraz sprzedawcy odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 27 u.odp.) oraz sformułowanych na gruncie tych definicji wniosków. Z wniosków tych wynika, że pośrednik bądź sprzedawca mogą być posiadaczami odpadów w sensie cywilistycznym wtedy, kiedy uzyskują prawo dysponowania nimi na podstawie umowy z dotychczasowym posiadaczem, nie przejmując ich fizycznie, a także wtedy, kiedy przejmują odpady w fizyczne posiadanie (odpady zostały im „przekazane” w sensie używanym w przepisach art. 27) i uzyskują w ten sposób status „posiadacza odpadów” w rozumieniu przepisów o odpadach. W żadnym jednak z tych przypadków, nie spełniając wymagań określonych w art. 27 ust. 3, nie będą oni tzw. posiadaczami legalnymi²⁶ uprawnionymi do przejęcia odpowiedzialności za odpady dzięki spełnieniu wymagań określonych w przepisie art. 27 ust. 3. Z kolei w sytuacji, w której sprzedawca lub pośrednik taką zgodę posiadają, staną się oni właśnie „posiadaczami legalnymi”, a więc przejmą odpowiedzialność za odpady z chwilą, gdy wejdą w ich fizyczne posiadanie (dotychczasowy posiadacz odpady im „przekaze” w celu przeprowadzenia takiego procesu gospodarowania, którego dotyczy zgoda, także w kontekście możliwości przeprowadzenia gospodarowania na przekazanych odpadach, co do ich rodzaju i ilości zgodnych z posiadanym zezwoleniem). Moim zdaniem należałoby przyjąć, że właśnie takich sytuacji dotyczy sformułowanie użyte w art. 27 ust. 7 u.odp.: „jeżeli nie są posiadaczami tych odpadów”. Ustawodawca stwierdził w ten sposób, że pośrednik lub sprzedawca mogą przejąć odpowiedzialność za gospodarowanie tylko wtedy, jeżeli prowadząc swoją podstawową działalność, staną się posiadaczami odpadów (w sensie przepisów o odpadach), ale posiadaczami odpa-

²⁵ Zakres obu ograniczeń ustala rozporządzenie wykonawcze – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku, Dz. U. z 2016 r. poz. 93.

²⁶ O pojęciu tym zob. bliżej – M. Górski, *Usuwanie...*, s. 40 i n.

dów „legalnymi” w rozumieniu przepisu art. 27 ust. 3. Typowa będzie sytuacja, w której podmioty te, przejmując odpady, następnie je przechowują (magazynują) przed przekazaniem kolejnemu podmiotowi, prowadzą więc zbieranie odpadów, na co wymagana jest zgoda wskazana w ust. 3. Do przejęcia odpowiedzialności nie wystarczy natomiast wpis do rejestru jako podmiotu wyłącznie transportującego odpady czy prowadzenie jakiegokolwiek innego działania nieobjętego zakresem przepisu ust. 3. Nie przejmując odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, podmioty te jednak, podobnie jak transportujący odpady, odpowiadają za zgodność z prawem działań na odpadach bezpośrednio przez nich prowadzonych – odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami pozostaje na zlecającym pośrednictwo bądź sprzedającym odpady.

Wskazana interpretacja opiera się na wykładni celowościowej przepisów o przekazywaniu odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami i wykładni systemowej w obrębie przepisów zawartych w art. 27 u.odp. Moim zdaniem nie można bowiem twierdzić, że w oparciu o analizowany fragment przepisu art. 27 ust. 7 pośrednik bądź sprzedawca, fizycznie przejmując odpady, czyli stając się ich posiadaczem w rozumieniu przepisów o odpadach, ale nie posiadając zgody wymaganej przez przepis ust. 3, przejmuje odpowiedzialność za odpady, a więc zwalnia z tej odpowiedzialności posiadacza zawierającego umowę pośrednictwa bądź umowę sprzedaży odpadów – a więc nie można traktować tego sformułowania jako wyjątku od wymagań wynikających z ust. 3. Pośrednik lub sprzedawca, prowadzący wyłącznie swoją działalność, nie dają gwarancji realizacji generalnego celu analizowanej regulacji, czyli zapewnienia bezpiecznego zagospodarowania odpadów. Jeżeli przepis miałby stanowić taki wyjątek, powinien być znacznie wyraźniej w takim kontekście skonstruowany, co nie oznacza jednak, że obecna treść art. 27 ust. 7 może w analizowanym kontekście być uznana za optymalną. Problem bowiem leży w tym, że taka nieuprawniona według mnie interpretacja jest wygodniejsza i dla przekazującego odpady (pozbawia się odpowiedzialności), i dla pośrednika czy sprzedawcy (łatwiej znaleźć kontrahenta i zawrzeć umowę). Przyjmując takie rozwiązanie, należałoby położyć duży nacisk na egzekwowanie od pośredników czy sprzedawców obowiązku uzyskania zgody na gospodarowanie odpadami, bowiem z punktu widzenia przepisów o odpadach, przejmując fizycznie odpady, takie gospodarowanie muszą prowadzić, a mogą to robić wyłącznie na podstawie wymaganej zgody.

W konsekwencji wydaje się, że działalność pośrednika czy sprzedawcy powinna być prowadzona bez fizycznego przejmowania odpadów, ewentualnie z ograniczeniem do prowadzenia w jej ramach transportu odpadów. Jakiegokolwiek inne działania na odpadach (w szczególności ich gromadzenie – magazynowanie) prowadzone we własnym zakresie wymagałyby uzyskania zgody na

zbieranie czy przetwarzanie odpadów, natomiast doprowadzenie do przekazania (w tym poprzez usługę transportu) odpadów innemu posiadaczowi odpadów dysponującemu wymaganą zgodą na gospodarowanie odpadami związane byłoby już z przeniesieniem odpowiedzialności na tegoż posiadacza, ale dopiero z momentem dostarczenia odpadów do niego (przekazania mu odpadów według terminologii użytej w art. 27 ust. 3 u.odp.).

6. Podsumowując krótko przeprowadzone analizy, należałoby podkreślić, że sensem badanych konstrukcji prawnych jest z jednej strony racjonalizacja sposobu wykonywania obowiązku zagospodarowania odpadów (bezpiecznego usunięcia bądź ograniczenia ich uciążliwości środowiskowej), w większości przypadków praktycznie niemożliwego do zrealizowania przez jeden podmiot. Z drugiej niewątpliwie chodzi o zapewnienie kontroli nad odpadami i działaniami prowadzonymi na nich przez różne podmioty dla wyeliminowania rozmywania odpowiedzialności poprzez przekazywanie odpadów pomiędzy różnymi posiadaczami, dokonywane przede wszystkim właśnie dla utrudnienia ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za odpady i ich zagospodarowanie. Interpretacja przepisów, niestety nie w pełni jasnych i jednoznacznych, musi więc brać pod uwagę te cele.

Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej)

Uwagi wprowadzające

Obszary specjalne czy też strefy specjalne (autor w niniejszym opracowaniu będzie posługiwał się zamiennie tymi pojęciami, natomiast za węższe zakresowo uznaje pojęcia „obszaru ochronnego”, „obszaru chronionego” czy „strefy ochronnej”¹) zaliczane są do podstawowych instytucji materialnego prawa administracyjnego² i traktowane jako osobny dział tego prawa³. Jak podkreśla Z. Leoński, problematyka stref specjalnych obejmuje „[...] ingerencje administracji publicznej na specjalnie wyodrębnionych terenach (także prywatnych), które z uwagi na swą specyfikę wymagają odrębnego zarządu”⁴.

Warto przypomnieć, że początki koncepcji obszaru specjalnego w Polsce sięgają co najmniej okresu międzywojennego, gdy w polskim ustawodawstwie wprowadzano podstawy prawne do tworzenia tego typu obszarów oraz podejmowano w literaturze rozważania dotyczące ich istoty⁵. Obecnie problematyka ta jest przedmiotem licznych opracowań o charakterze monograficznym i artykułów naukowych odnoszących się do obszaru specjalnego bądź w ogólności⁶,

* Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji; ORCID: 0000-0003-4344-9417.

¹ W literaturze np. J. Stelmasiak przyjmuje, że obszar specjalny obejmuje swoim zakresem zarówno strefę ochronną, jak i obszar ochronny; zob. *idem*, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska na tle planowania przestrzennego*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1984, s. 89.

² Zob. P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 152.

³ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 23-24.

⁴ *Ibidem*, s. 23.

⁵ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. XXXV, s. 1 i n.; T. Kurowska, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981, s. 131; M. Ofiarska, *Obszar specjalny*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 239.

⁶ P. Zacharczuk, *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 6, s. 16-27; *idem*, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017; M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 239-268.

bądź w różnych kontekstach znaczeniowych, funkcjonalnych, np. jako instrumentu zarządzania przestrzenią albo instrumentu kształtowania i ochrony środowiska naturalnego⁷.

Jednym z instrumentów służących ochronie środowiska naturalnego oraz poprawie komfortu i bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców mają być tworzone strefy czystego transportu (SCT; ang. *low and zero-emission zones/low-emission zones*), które, co warto podkreślić, nie są zjawiskiem nowym, gdyż są wykorzystywane na świecie jako narzędzie poprawy jakości powietrza głównie w miastach, np. w Antwerpii, Brukseli, Madrycie, Londynie. Prowadzone analizy wykazują, że w europejskich miastach (UE, Wielka Brytania, Norwegia) w latach 2019-2022 liczba stref niskiej emisji wzrosła z 228 do 320, czyli o 40%, natomiast, uwzględniając planowane strefy, łączna liczba stref do 2025 r. ma wynieść 507, co z kolei ma stanowić wzrost o 58% w porównaniu do 2022 r.⁸ Jak widzimy, dynamika tworzenia bądź planowania takich stref jest bardzo duża.

W Polsce prawną możliwość ustanowienia SCT i warunki funkcjonowania tych stref przewidują przepisy u.e.p.a., które stanowią element działań podejmowanych w celu ochrony środowiska naturalnego, w tym wdrażania polityki klimatycznej UE (tzw. Europejskiego Zielonego Ładu)⁹.

W tym miejscu warto przypomnieć, że pierwsza w Polsce SCT została wprowadzona na Kazimierzu w Krakowie uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia

⁷ M. Kulesza, *Gospodarka przestrzenna a reżim prawny tzw. obszarów specjalnych*, Warszawa 1974; A. Wasilewski, *Obszar górniczy – zagadnienia prawne*, Warszawa 1969; B. Dolnicki, *Strefa ochronna jako element planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Sommer (red.), *op. cit.*, s. 91-101; J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986; 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 2012, s. 685 i n.; J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *Park narodowy jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015, s. 352 i n.; M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, Warszawa 1974; T. Kurowska, *op. cit.*, s. 129-152.

⁸ Z. Azdad, B. Stoll, J. Müller, *Clean cities. The development trends of low and zero-emission zones in Europe*, <https://cleancitiescampaign.org/wp-content/uploads/2022/07/The-development-trends-of-low-emission-and-zero-emission-zones-in-Europe-1.pdf> [dostęp 29.07.2023].

⁹ Zob. COM (2019) 640 final, „Europejski Zielony Ład”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640> [dostęp 22.07.2023]; COM (2020) 789 final, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF [dostęp 22.07.2023].

19 grudnia 2018 r.¹⁰, zmienioną uchwałą z dnia 18 marca 2019 r.¹¹, która, w obliczu protestów (głównie przedsiębiorców), przestała obowiązywać i nastąpił powrót do utworzonej wcześniej Strefy Ograniczonego Ruchu¹². Ten stan nie trwał jednak długo, bo uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r.¹³ wprowadzono SCT obejmującą całe miasto, przy czym nie wprowadzono od razu zakazu wjazdu wszystkim pojazdom, które nie są zeroemisyjne, lecz przewidziano okres pośredni (czy ściślej okresy/etapy pośrednie), dopuszczając do ruchu pojazdy z mniejszą emisją (pierwsze wymogi związane z ustanowieniem SCT w Krakowie zaczną obowiązywać od 1 lipca 2024 r.). W wyroku z dnia 11 stycznia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie¹⁴ stwierdził nieważność uchwały dotyczącej krakowskiej SCT. Od wyroku wniesiono dwie skargi kasacyjne do NSA. W dniu oddawania do druku niniejszego opracowania nie ma jeszcze rozstrzygnięcia NSA, więc uchwała Rady Miasta Krakowa ws. SCT z listopada 2022 r. nadal obowiązuje. Według informacji zamieszczonej na stronie internetowej Zarządu Transportu Publicznego w Krakowie Zarząd rozpoczął prace nad nową uchwałą dotyczącą wprowadzenia Strefy Czystego Transportu w Krakowie¹⁵.

Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim zweryfikowanie hipotezy, zgodnie z którą SCT stanowi przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej), czyli przestrzeni, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, nakładający się na regulacje powszechnie obowiązujące na tym terenie, tj. uzupełniający, wyłączający bądź też ograniczający dotychczasowy porządek prawny.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie przede wszystkim metoda dogmatyczna, natomiast z uwagi na przyjęte założe-

¹⁰ Uchwała NR III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz”, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 8944.

¹¹ Uchwała NR IX/154/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r., Nr III/27/18 w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu „Kazimierz”, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 2344.

¹² Szerzej na temat SCT na krakowskim Kazimierzu zob. B. Kwiatkowski, K. Kluczką, *Strefa Czystego Transportu na Kazimierzu w Krakowie – studium przypadku oraz wnioski dla samorządów i rządzących*, Raport przygotowany dla Polskiego Klubu Ekologicznego Okręgu Mazowieckiego przez Fundację Frank Bold, <https://blog.frankbold.pl/portfolio/sct-kazimierz-analiza/> [dostęp 22.07.2023].

¹³ Uchwała NR C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7878.

¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 stycznia 2024 r., III SA/Kr 484/23, CBOSA.

¹⁵ Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, *Strefa Czystego Transportu może ruszyć w Krakowie od lipca!*, 11.04.2024, <https://ztp.krakow.pl/wszystkie-aktualnosci/sct/strefa-czystego-transportu-moze-ruszy-c-w-krakowie-od-lipca.html> [dostęp 23.04.2024 r.].

nia metodologiczne oraz objętość opracowania w ograniczonym zakresie zostanie wykorzystana metoda historyczna oraz pominięta metoda prawnoporównawcza.

1. Pojęcie obszaru specjalnego (strefy specjalnej), ogólna charakterystyka, funkcje, szczególny reżim prawny

Jak wspomniano, autor zamiennie będzie posługiwał się pojęciami „obszaru specjalnego” i „strefy specjalnej”, natomiast terminy „obszar ochronny”, „obszar chroniony”, „strefa ochronna” są węższe zakresowo i znajdują zastosowanie przede wszystkim w prawie ochrony środowiska czy też prawie ochrony przyrody. Nie ulega wątpliwości, że obszar chroniony jest szczególnym rodzajem obszaru specjalnego, przy czym w tym przypadku na plan pierwszy wysuwa się jego funkcja ochronna i jego cel, jakim jest asekuracja określonych wartości i dóbr. Jak podkreśla D. Rakowski, obszar chroniony stanowi „[...] wydzielony geograficznie obszar, który objęty jest ochroną lub specjalnym zagospodarowaniem mającym na celu jego ochronę”¹⁶. Ten sam autor zwraca uwagę, że „W prawie wodnym obszar chroniony to obszar o specjalnym użytkowaniu, wobec którego obowiązują wzmożone regulacje prawne, dotyczące np. ujęcia wody pitnej, to także obszar chroniony ze względów przyrodniczych”¹⁷. W tym kontekście warto zauważyć, że pr. wod. zawiera definicję legalną pojęcia obszarów chronionych, przez które rozumie: a) jednolite części wód przeznaczone do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, b) jednolite części wód przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych, c) obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych, rozumianą jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód, d) obszary przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, o których mowa w przepisach u.o.p., dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, e) obszary przeznaczone do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym (art. 16 pkt 32 pr. wod.).

¹⁶ D. Rakowski, *Funkcje obszarów chronionych w rozwoju terenów wiejskich*, [w:] B. Sawicki, M. Harasiuk (red.), *Rola obszarów chronionych w rozwoju edukacji, turystyki i gospodarki*, Lublin 2014, s. 98.

¹⁷ *Ibidem*.

Co warto podkreślić, terminy „obszar specjalny”, „strefa specjalna” *in abstracto* nie są definiowane prawnie i są używane przede wszystkim przez doktrynę, przy czym pojęciem strefy specjalnej (specjalnej strefy ekonomicznej) posługuje się polski ustawodawca w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych¹⁸. W art. 2 tej ustawy specjalną strefę ekonomiczną zdefiniowano jako wyodrębnioną zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkałą część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą.

W piśmiennictwie obszar specjalny jest rozumiany jako „[...] przestrzeń, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące)”¹⁹; specjalnie wyodrębniony teren, który ze względu na swą specyfikę wymaga odrębnego zarządu²⁰. Z kolei J. Stelmasiak i A. Wilk-Ilewicz obszar specjalny traktują jako „[...] metodę gospodarowania przestrzenią, niezależnie od różnic ustrojowych, gospodarczych czy kultury prawnej danego państwa”²¹.

W literaturze podkreśla się, że skutkiem prawnym utworzenia obszaru specjalnego jest szczególny reżim prawny obowiązujący na jego obszarze²². Wspomniany szczególny reżim prawny powoduje, że podmioty przebywające chociażby czasowo na obszarze specjalnym podlegają nakładającym się na siebie regulacjom prawnym, które często mają charakter konkurencyjny, co wymaga rozstrzygnięć dotyczących pierwszeństwa stosowania określonych norm. Jak trafnie zauważa Z. Leoński, wyodrębnienie strefy specjalnej pociąga za sobą „[...] ograniczenie praw rzeczowych, wprowadzenie postanowień typu policyjnego lub ustanowienie ciężarów publicznoprawnych”²³.

Celem ustanowienia obszaru specjalnego jest ochrona określonych wartości lub dóbr bądź wykonywanie określonych zadań przede wszystkim w interesie publicznym.

P. Zacharczuk²⁴ wśród cech obszarów specjalnych wymienia w szczególności to, że obszary specjalne stanowią tereny obejmujące część powierzchni ziemi wraz z jej rzeźbą i pokryciem, przy czym obszar specjalny może obejmować także obszar

¹⁸ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1604).

¹⁹ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 686; zob. także: J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej...*, s. 89; G. Szpor, *Obszary specjalne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 118.

²⁰ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 23.

²¹ J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *op. cit.*, s. 353.

²² P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 9-10.

²³ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 23.

²⁴ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 10-21.

objęty wodami zarówno morskimi, jak i śródlądowymi. Obszary specjalne to tereny niebędące obiektami, jednakże obszar specjalny może obejmować też grunty zabudowane. Obszary specjalne mogą należeć w całości lub w części do państwa, j.s.t., innych podmiotów wykonujących zadania publiczne bądź niewykonujących takich zadań. Określeniem „obszary specjalne” można obejmować tylko wyodrębnione konkretnie tereny, co oznacza, że w przypadku obszaru specjalnego chodzi jedynie o ściśle wyodrębnione konkretnie tereny. Kolejną cechą obszarów specjalnych jest to, że są wyodrębniane z uwagi na realizację określonego na tych terenach zadania publicznego. Do kluczowych cech obszarów specjalnych zalicza się także to, że na ich terenach obowiązują swoiste reżimy prawne, o czym wspomniano wcześniej.

W literaturze dokonuje się różnych klasyfikacji obszarów specjalnych w oparciu o różnicowane kryteria. W niniejszym opracowaniu nie ma miejsca na szczegółową analizę tego zagadnienia, natomiast warto jedynie zaznaczyć, że np. P. Zacharczuk do obszarów specjalnych zalicza: 1) obszary specjalne tworzone w celu ochrony środowiska, w tym tworzone w celu ochrony przyrody; 2) obszary specjalne wyodrębniane z uwagi na potrzebę korzystania z rzeczy publicznych bądź urządzeń publicznych; 3) obszary specjalne służące ochronie zabytków; 4) obszary specjalne wpisujące się w ochronę zdrowia; 5) obszary specjalne ustanawiane w celu stymulacji rozwoju gospodarczego i społecznego; 6) obszary specjalne wyodrębniane w celu ochrony bezpieczeństwa państwa²⁵.

Natomiast L.N. Zacharko wyodrębnia następujące rodzaje obszarów specjalnych (stref specjalnych): 1) strefy związane z ochroną granic; 2) strefy specjalne związane z racjonalną gospodarką; 3) strefy specjalne związane z ochroną środowiska; 4) strefy specjalne związane z ochroną byłych obozów zagłady²⁶.

Z kolei Z. Leoński wśród obszarów specjalnych wymienia m.in. strefy wyodrębnione z uwagi na ochronę środowiska (np. parki narodowe), obszary górnicze, pasy drogi granicznej²⁷.

2. Strefa czystego transportu – cel, charakter, szczególny reżim prawny

W tym miejscu należy przejść do charakterystyki strefy czystego transportu i analizy szczególnego reżimu prawnego, jaki wiąże się z jej ustanowieniem. Analiza ta będzie miała na celu przede wszystkim potwierdzenie wspomniane-

²⁵ *Ibidem*, s. 169.

²⁶ L.N. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 20.

²⁷ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 23.

go w uwagach wprowadzających założenia, zgodnie z którym w tym przypadku mamy do czynienia z jednym z przykładów obszaru specjalnego (strefy specjalnej), czyli z obszarem, gdzie na powszechnie (ogólnie) obowiązujące przepisy nakładają się regulacje szczegółowe.

Stosownie do treści art. 39 ust. 1 u.e.p.a. w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy można ustanowić strefę czystego transportu obejmującą drogi, których zarządcą jest gmina, do której zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 pr. r.dr. innych niż: 1) elektryczne; 2) napędzane wodorem; 3) napędzane gazem ziemnym; 4) wyłączone na podstawie uchwały rady gminy.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów, po pierwsze, jako cel ustanowienia SCT ustawodawca wskazał ograniczenie negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko; po drugie, ustanowienie SCT jest możliwe na terenie gminy, czyli może ona obejmować całą gminę (a ściślej wszystkie drogi, których zarządcą jest gmina) bądź jej część; po trzecie, ustanowienie SCT nie jest obligatoryjne, na co wskazuje fraza „[...] na terenie gminy można ustanowić strefę czystego transportu [...]”; po czwarte, ustanowienie SCT może mieć miejsce na terenie każdej gminy i nie ma żadnych ograniczeń ludnościowych, w tym wyłączających taką możliwość bądź nakładających obowiązek ustanowienia SCT w gminach o określonej liczbie mieszkańców; po piąte, ustawodawca nie uzależnił ustanawiania SCT od faktycznego, potwierdzonego badaniami, określonego poziomu zanieczyszczenia powietrza.

Cechą charakterystyczną tej regulacji jest stosunkowo duży zakres wyłączeń od zakazu wjazdu oraz elastyczność normowania zasad wjazdu do SCT. Po pierwsze, w art. 39 ust. 2 ustawowo zwolniono od zakazu wjazdu do SCT:

1) pojazdy:

- a) Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, jednostek ochrony przeciwpożarowej, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz służb ratowniczych,
- b) używane we flocie obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów,
- c) zarządów dróg i realizujące zadania na rzecz zarządców dróg,
- d) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi,

- e) urzędów morskich realizujących zadania w pasie technicznym i ochronnym wybrzeża oraz w portach i przystaniach morskich,
- f) posiadające odpowiednie oznaczenie, którymi poruszają się osoby niepełnosprawne,
- g) Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, inne niż wykorzystywane wyłącznie do przewozu osób;
- 2) specjalistyczne środki transportu sanitarnego, wykorzystywane przez zespoły ratownictwa medycznego oraz zespoły transportu sanitarnego;
- 3) autobusy zeroemisyjne;
- 4) autobusy szkolne.

Zakres tych wyłączeń jest dość duży, aczkolwiek uzasadniony zadaniami realizowanymi przez te służby i podmioty, posiadającymi środkami transportu oraz realnymi możliwościami modernizacyjnymi w tym zakresie.

Ponadto przewidziano, że rada gminy, w uchwale ustanawiającej SCT, może określić dodatkowe wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe od zakazu wjazdu do tej strefy, inne niż wymienione wcześniej (art. 39 ust. 1 pkt 4 i art. 39 ust. 4 u.e.p.a.), co powoduje wspomnianą dużą elastyczność w ustanawianiu wyjątków od zakazu wjazdu do SCT. Co więcej, stosownie do treści art. 39 ust. 5 u.e.p.a. w uchwale ustanawiającej SCT można dopuścić wjazd do strefy w godzinach 9.00–17.00 w okresie nie dłuższym niż trzy lata od dnia ustanowienia strefy, pojazdów innych niż uprawnionych ustawowo oraz korzystających z wyłączeń na podstawie uchwały o ustanowieniu SCT, pod warunkiem uiszczenia opłaty, która nie może być wyższa niż: 1) 2,50 zł za godzinę w przypadku opłaty jednorazowej; 2) 500 zł w przypadku opłaty abonamentowej za jeden miesiąc i stanowi dochód gminy. Niewątpliwą zaletą wspomnianych wyłączeń jest łagodzenie uciążliwości i ograniczeń związanych z ustanowieniem SCT.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 39 ust. 6 u.e.p.a. wprowadził zamknięty katalog celów, na jakie mogą być wykorzystywane środki uzyskane z poboru opłaty za wjazd do SCT, a mianowicie wyłącznie na potrzeby: 1) oznakowania strefy czystego transportu; 2) zakupu autobusów zeroemisyjnych; 3) zakupu tramwajów; 4) zakupu innych środków transportu zbiorowego; 5) pokrycia kosztów wykonania analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych; 6) finansowania programów wsparcia zakupu rowerów w rozumieniu art. 2 pkt 47 pr. r.dr, wyposażonych w uruchamiany naciskiem na pedały pomocniczy napęd elektryczny zasilany prądem o napięciu nie wyż-

szym niż 48 V o znamionowej mocy ciągłej nie większej niż 250 W, którego moc wyjściowa zmniejsza się stopniowo i spada do zera po przekroczeniu prędkości 25 km/h.

Strefę czystego transportu ustanawia na czas nieoznaczony albo oznaczony, przy czym nie krótszy niż pięć lat, rada gminy w drodze uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego.

Projekt uchwały sporządza wójt (burmistrz, prezydent miasta) i konsultuje go z mieszkańcami gminy, zamieszczając projekt na stronie internetowej obsługującego go urzędu i wyznaczając termin na zgłaszanie uwag. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni. Następnie przekazuje projekt uchwały radzie gminy niezwłocznie po rozpatrzeniu wszystkich uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych. Rada gminy podejmuje uchwałę o ustanowieniu SCT w terminie 60 dni od dnia otrzymania projektu.

Uchwała o ustanowieniu SCT określa, oprócz wymienionych wyłączeń od zakazu wjazdu do SCT, także: 1) granice obszaru SCT, przy czym granice obszaru SCT oznacza gmina znakami drogowymi; 2) sposób organizacji ruchu w SCT; 3) dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu SCT; 4) wysokość oraz sposób poboru opłaty za wjazd do SCT; 5) wysokość opłaty za wydanie nalepki (nie wyższej niż 5 zł) i szczegółowy sposób jej wydawania.

Ustawodawca przewidział w art. 39 ust. 9 u.e.p.a., że pojazdy samochodowe uprawnione do wjazdu do SCT oznacza się nalepką umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu, przy czym wysokość opłaty za wydanie nalepki, jak zasygnalizowano wcześniej, nie może przekroczyć 5 zł. Opłata ta stanowi dochód gminy. Nalepkę wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Oznaczenie nalepką nie jest wymagane, jeżeli pojazd elektryczny lub napędzany wodorem jest oznaczony tablicami, o których mowa w art. 71 ust. 2a pr. r.dr., albo oznaczony nalepką umieszczoną na przedniej szybie pojazdu, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 76 ust. 1 pkt 1 pr. r.dr.

Ustanowienie SCT stanowi realizację założeń w zakresie ochrony klimatu i zrównoważonego transportu UE, regulacji ustawodawstwa krajowego, a także Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego²⁸, gdzie przewidziano wdrożenie strefy czystego transportu w oparciu o normy emisji Euro. Jak wspomniano wcześniej, uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie

²⁸ Uchwała NR XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 6337.

wprowadzono SCT obejmującą drogi, których zarządcą jest Prezydent Miasta Krakowa (§ 1 uchwały). Stosownie do treści § 3 ust. 1, 2 i 3 uchwały granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa. Dokładna lokalizacja wjazdu do i wyjazdu z SCT na układzie drogowo-ulicznym ma zostać uregulowana projektem organizacji ruchu, w zależności od uwarunkowań geometrycznych oraz możliwości lokalizacji oznakowania, zgodnie z zasadami bezpieczeństwa i efektywności ruchu drogowego. Granice obszaru SCT mają zostać oznaczone znakami drogowymi, opisanymi w załączniku nr 1 do uchwały, przy czym mogą być dodatkowo oznaczone, w szczególności zgodnie z zasadami Systemu Informacji Miejskiej.

SCT ustanowiono na czas nieoznaczony, jednakże, jak wspomniano, pierwsze wymogi związane z ustanowieniem SCT w Krakowie zaczną obowiązywać od 1 lipca 2024 r. Co warto też podkreślić, do 30 czerwca 2026 r. pojazdy zarejestrowane po raz ostatni przed 1 marca 2023 r. będą podlegały bardzo łagodnym ograniczeniom, o czym będzie mowa później.

Generalnie SCT to obszar, po którym będzie można jeździć samochodami spełniającymi przyjęte w uchwale wymogi emisji zanieczyszczeń ze spalin. Uchwałodawca oparł się na założeniu, że im wyższa norma Euro, tym mniej szkodliwe spaliny.

Stosownie do treści § 4 ust. 1 i 2 uchwały do wjazdu i poruszania się po SCT dopuszczone są pojazdy samochodowe spełniające warunki określone w art. 39 ust. 1 i 2 u.e.p.a. Natomiast na podstawie art. 39 ust. 4 u.e.p.a. dopuszczono do wjazdu i poruszania się po SCT pojazdy samochodowe inne niż wymienione wcześniej, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 2 do uchwały o ustanowieniu SCT. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania w tym miejscu pominięte zostaną szczegółowe rozwiązania zawarte we wspomnianym załączniku nr 2, natomiast warto zwrócić uwagę, że wymogi związane z koniecznością spełnienia określonej normy emisji zanieczyszczeń ze spalin mają nie dotyczyć m.in. motocykli, pojazdów historycznych, pojazdów specjalnych czy też pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t zarejestrowanych przed 1 marca 2023 r., których właścicielami są osoby, które najpóźniej 1 stycznia 2023 r. ukończyły co najmniej 70 lat, prowadzonych w trakcie wjazdu i poruszania się w obszarze SCT wyłącznie przez tychże właścicieli.

Jak wspomniano, pojazdy samochodowe uprawnione do wjazdu do SCT oznacza się nalepką wydaną przez Gminę Miejską Kraków lub inną polską gminę, w której ustanowiono SCT, umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu, przy czym wysokość opłaty za wydanie nalepki w Krakowie ustalono na najwyższym dopuszczalnym ustawowo poziomie, czyli 5 zł (§ 5 ust. 4 uchwały).

Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 i 2 uchwały kontrola uprawnień do wjazdu i poruszania się po SCT będzie prowadzona na zasadach ogólnych zgodnie z pr. r.d.r., w szczególności przez Straż Miejską Miasta Krakowa. Weryfikacja uprawnień do wjazdu i poruszania się w obszarze SCT będzie mogła być również realizowana przy użyciu urządzeń elektronicznego systemu identyfikacji pojazdów.

Wnioski końcowe

Obszar specjalny jest to przestrzeń, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, który uzupełnia, ogranicza bądź wyłącza dotychczasowy porządek prawny. Celem ustanowienia obszaru specjalnego jest urzeczywistnianie bądź ochrona określonych wartości lub dóbr oraz osiąganie celów lub wykonywanie określonych zadań przede wszystkim w interesie publicznym.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych pozwala na sformułowanie tezy, zgodnie z którą SCT stanowi przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej), czyli przestrzeni, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, stwarzający swoiste sytuacje prawne.

Tworzenie SCT jest coraz bardziej popularne w Europie i na świecie. W Polsce prawna możliwość ustanowienia SCT dotyczy każdej gminy, jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem rady gminy i obecnie nie przewidziano wymogów ludnościowych w zakresie prawa tudzież obowiązku ustanowienia SCT na terenie gminy. Co warto podkreślić, ustanowienie SCT nie ma również związku z faktycznym poziomem zanieczyszczenia powietrza na terenie danej gminy.

Nie ulega wątpliwości, że SCT pełni przede wszystkim funkcję ochronną. Celami jej ustanowienia są: ochrona środowiska naturalnego, ochrona zdrowia ludzi, tworzenie środowiska przyjaznego człowiekowi poprzez dążenie w pierwszej kolejności do ograniczenia, a ostatecznie do wyeliminowania negatywnego wpływu zanieczyszczeń z emisyjnych środków transportu.

Warto także podkreślić, że SCT mają być tworzone z uwagi na potrzebę motywacyjnego, wychowawczego oddziaływania na różne podmioty w celu zachęcenia ich do korzystania z przyjaznych dla środowiska środków transportu, w tym rezygnacji bądź ograniczenia korzystania z transportu indywidualnego na rzecz środków transportu publicznego.

Utworzone w różnych miastach na świecie SCT okazały się co prawda skutecznym narzędziem ograniczania emisji zanieczyszczeń oraz przyczyniły się do wymiany floty pojazdów na bardziej przyjazne dla środowiska naturalnego, niemniej jednak tworzenie w Polsce SCT budzi szereg kontrowersji i obaw doty-

czących wykluczenia komunikacyjnego, ograniczeń wolności i praw jednostki, w tym prawa własności środków transportu, prawa do swobodnego przemieszczania się czy też po prostu wyboru stylu życia. Obawy zgłaszają m.in. przedsiębiorcy zaniepokojeni ograniczeniami, które mogą mieć wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności mogą powodować wzrost wydatków przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w takich strefach oraz ograniczać dostęp obywateli do świadczonych przez nich usług, zwłaszcza że dotychczasowe próby wprowadzania takich stref, np. w Krakowie, miały negatywnie wpływać na ich przychody.

Wątpliwości budzi skuteczność wprowadzanych rozwiązań w zmniejszaniu zanieczyszczeń z uwagi na liczne wyjątki ustawowe czy też możliwe do wprowadzenia uchwałą rady gminy o ustanowieniu SCT (rada gminy ma dużą swobodę w określaniu zasad wjazdu do SCT); niektóre z nich mogą być uznawane przez mieszkańców za nieuzasadnione przywileje władzy bądź określonych grup społecznych.

Czas pokaże, czy przyjmowane rozwiązania dotyczące stref czystego transportu okażą się skuteczne w zmniejszaniu zanieczyszczeń i czy nie doprowadzą do wykluczenia komunikacyjnego oraz innych dysfunkcji społecznych i gospodarczych.

ROZDZIAŁ 4

Materialnoprawna różnorodność administracji publicznej – od praw osobowych do ochrony zabytków

Wyjątki od obowiązku informacyjnego o przetwarzaniu danych osobowych

Przez ostatnie dekady widoczne były postępujące procesy integracyjne wewnątrz Unii Europejskiej (także poprzez coraz częstsze normowanie określonych sfer zainteresowania Unii w drodze rozporządzeń), jak również zintensyfikowanie ochrony praw człowieka w różnych przejawach jego funkcjonowania – w tym prawa do prywatności. Niewątpliwie procesy te będą nadal postępować. Takim przejawem odpowiedzi na wezwania współczesności, związanym z globalizacją, postępem technicznym, rozwojem przepływu informacji oraz technik analizy i przetwarzania pozyskiwanych danych są regulacje prawne dotyczące ochrony danych osobowych. Skala zbierania i wymiany danych osobowych na przestrzeni ostatniej dekady znacząco wzrosła i ta tendencja będzie się utrzymywać. Wiąże się to oczywiście w przeważającej mierze z rozwojem internetu, stale poszerzającym się dostępem do niego, a za jego pośrednictwem do różnego rodzaju usług, w tym także do usług publicznych oferowanych przez administrację publiczną w ramach jej funkcji świadczącej, ale i do procedur administracyjnych w ramach jej tradycyjnej funkcji władczej. W procesach tych wykorzystywane i przetwarzane są dane osobowe przez różne podmioty świadczące usługi. Stąd też łatwość dostępu do tych danych oraz proporcjonalnie rosnące zagrożenie wykorzystania ich w innych celach niż zostały udostępnione. W konsekwencji zarówno regulacje normatywne na szczeblu UE, jak i przepisy krajowe powinny dążyć do zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu ochrony danych osobowych przed ich niewłaściwym użyciem bądź nadużyciem.

Pierwszym aktem na gruncie europejskim całościowo i bezpośrednio odnoszącym się do przetwarzania danych osobowych była Konwencja 108 Rady Europy sporządzona 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych¹. Natomiast na gruncie unijnym była to dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 paź-

* Dr Mariusz Kotulski, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: 0000-0002-4957-2363.

¹ Polska ratyfikowała Konwencję 24 kwietnia 2002 r.

dziennika 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych². Została ona zastąpiona aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Jak wynika z RODO, ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych jest jednym z praw podstawowych. Artykuł 8 ust. 1 KPPUE oraz art. 16 ust. 1 TFUE stanowią, że każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących (motyw 1). Zasady i przepisy dotyczące ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych nie mogą – niezależnie od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania takich osób – naruszać ich podstawowych praw i wolności, w szczególności prawa do ochrony danych osobowych. Rozporządzenie ma na celu przyczyniać się do tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz unii gospodarczej, do postępu społeczno-gospodarczego, do wzmacniania i konwergencji gospodarek na rynku wewnętrznym, a także do pomyślności ludzi (motyw 2).

Podstawowym elementem przetwarzania i korzystania z danych osób fizycznych jest transparentność. Cecha ta w sposób szczególny wynika z art. 5 i art. 12 RODO. I tak w art. 5 ust. 1 lit. a RODO wyraźnie wskazano, że dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”). Oprócz tego unijny prawodawca wskazał, że dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami („ograniczenie celu”); adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”); prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane („prawidłowość”); przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych, lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem, że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolno-

² Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. UE L 281/31 z 23.11.1995 r.

ści osób, których dane dotyczą („ograniczenie przechowywania”); przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych („integralność i poufność”) – art. 5 ust. 1 lit. b-f RODO. Nadto administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie tych przepisów i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie („rozliczalność”), zgodnie z art. 5 ust. 2 RODO³.

Natomiast w art. 12 RODO sformułowane zostały obowiązki administratora danych względem osób, których dane są przetwarzane. Koncentrują się one odpowiednio na trzech elementach: przejrzystym informowaniu i komunikacji, umożliwieniu osobie, której dane dotyczą, wykonywania jej praw oraz udzieleniu informacji o podjętych działaniach. Przede wszystkim administrator ma podjąć odpowiednie środki, aby w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, a więc jasnym i prostym językiem – w szczególności, gdy informacje są kierowane do dziecka – udzielić osobie, której dane dotyczą, wszelkich informacji, o których mowa w art. 13 i 14 RODO, oraz prowadzić z nią wszelką komunikację na mocy art. 15-22 i 34 RODO w sprawie przetwarzania. Informacji udziela się na piśmie lub w inny sposób, w tym w stosownych przypadkach elektronicznie. Jeżeli osoba, której dane dotyczą, tego zażąda, informacji można udzielić ustnie, o ile innymi sposobami potwierdzi się tożsamość osoby, której dane dotyczą (art. 12 ust. 1 RODO). W konsekwencji administrator ma ułatwiać osobie, której dane dotyczą, wykonywanie praw przysługujących jej na mocy art. 15-22 RODO i podejmować działania nawet na żądanie osoby, której wprawdzie nie jest w stanie zidentyfikować na podstawie posiadanych przez siebie danych, lecz osoba ta dostarczy dodatkowych danych pozwalających na jej identyfikację (art. 12 ust. 2 RODO). Poza tym administrator danych ma obowiązek bez zbędnej zwłoki, a nie później niż w terminie miesiąca od otrzymania żądania, udzielenia osobie, której dane dotyczą, informacji o podjętych przez siebie działaniach w związku ze zgłoszonymi przez nią żądaniem na podstawie art. 15-22 RODO. Jeżeli z uwagi na skomplikowany charakter żądania lub liczbę żądań administrator nie jest w stanie dotrzymać tego terminu, to może on zostać przedłużony o kolejne dwa miesiące. O takim przedłużeniu terminu, wraz z przedłużeniem przyczyn opóźnienia, administrator także musi poinformować osobę, której dane dotyczą, w terminie miesiąca od otrzymania żądania. Najpóźniej w takim samym terminie osoba, której dane dotyczą, musi być poinformowana o powodach niepodjęcia działań

³ Zob. szerzej D. Lubasz, *Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych*, [w:] D. Lubasz (red.), *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2020, s. 110 i n.

w związku ze zgłoszonym przez nią żądaniem, a także o możliwości wniesienia skargi do organu nadzorczego i możliwości skorzystania ze środków ochrony prawnej przed sądem (art. 12 ust. 3 i 4 RODO).

Jak wynika z motywu 63 RODO, każda osoba fizyczna powinna mieć prawo dostępu do zebranych danych jej dotyczących oraz powinna mieć możliwość łatwego wykonywania tego prawa w rozsądnych odstępach czasu, by mieć świadomość ich przetwarzania i móc zweryfikować zgodność przetwarzania z prawem. Obejmuje to prawo dostępu osób, których dane dotyczą, do danych dotyczących ich zdrowia, np. do danych w dokumentacji medycznej zawierającej takie informacje, jak diagnoza, wyniki badań, oceny dokonywane przez lekarzy prowadzących, stosowane terapie czy przeprowadzone zabiegi. Dlatego też każda osoba, której dane dotyczą, powinna mieć prawo do wiedzy i informacji, w szczególności w zakresie celów, w jakich dane osobowe są przetwarzane, w miarę możliwości okresu, przez jaki dane osobowe są przetwarzane, odbiorców danych osobowych, założeń ewentualnego zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych oraz, przynajmniej w przypadku profilowania, konsekwencji takiego przetwarzania. W miarę możliwości administrator powinien mieć możliwość udzielania zdalnego dostępu do bezpiecznego systemu, który zapewni osobie, której dane dotyczą, bezpośredni dostęp do jej danych osobowych. Prawo to nie powinno negatywnie wpływać na prawa lub wolności innych osób, w tym tajemnice handlowe lub własność intelektualną, w szczególności na prawa autorskie chroniące oprogramowanie. Względy te nie powinny jednak skutkować odmową udzielenia osobie, której dane dotyczą, jakichkolwiek informacji. Jeżeli administrator przetwarza duże ilości informacji o osobie, której dane dotyczą, powinien on mieć możliwość zażądania, przed podaniem informacji, by osoba, której dane dotyczą, sprecyzowała informacje lub czynności przetwarzania, których dotyczy jej żądanie.

Artykuł 14 RODO precyzuje sposób postępowania administratora danych w przypadku pozyskiwania danych osobowych w sposób inny niż od osoby, której dane dotyczą, czyli w sposób pośredni. Przypadkiem takiego wtórnego gromadzenia danych jest ich pozyskanie od innych podmiotów, które nimi dysponowały⁴, z dokumentów, a najczęściej z ogólnie dostępnych zbiorów (rejstry, wykazy, spisy itp.)⁵. Jak wynika z art. 3 pkt 5 u.i.d.p.r.z., rejestr publiczny to rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podsta-

⁴ Zob. P. Litwiński, *Obrót prawny bazami danych osobowych*, PPH 2009, nr 9, s. 46.

⁵ Zob. A. Szewc, *Z problematyki ochrony danych osobowych, cz. II*, „Radca Prawny” 1999, nr 4, s. 10.

wie odrębnych przepisów ustawowych. Przykładowo, jako pierwotne źródło pozyskiwania danych osobowych w celu wtórnego, dalszego ich przetwarzania wskazać można KRS, CEIDG, Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej czy Elektroniczne Księgi Wieczyste. Chociaż zawarte w tych rejestrach dane są jawne i powszechnie dostępne, a ich podanie w celu zamieszczenia w takim rejestrze jest obligatoryjne, to nie jest to równoznaczne ze zgodą tych osób na ich dalsze przetwarzanie. Zamieszczenie określonych danych osobowych w takim rejestrze jest wymuszone przez publicznoprawny charakter regulacji normatywnej, która nakazuje realizację takiego obowiązku, a więc „zgoda” podmiotu, który je podaje, obejmuje tylko umieszczenie jego danych w takim rejestrze oraz ich upublicznienie w celu i zakresie wynikającym z danego rejestru. Tym samym możliwość pozyskania z ogólnodostępnych ewidencji danych osobowych nie oznacza dowolnego ich dalszego przetwarzania przez inne podmioty zewnętrzne oraz w innych celach i zakresie niż te, którym służy ich umieszczenie i publikacja w określonym rejestrze⁶.

W konsekwencji podmiot pobierający dane z różnych ogólnie dostępnych rejestrów, łączący je ze sobą oraz z informacjami pozyskanymi z innych źródeł, przetwarzający je w celu identyfikacji trendów, tworzenia własnych wykazów (baz danych), raportów itd. co do zasady nie jest zwolniony z obowiązku poinformowania osoby, której dane przetwarza, o tym fakcie. Jest on zobowiązany do podania swojej tożsamości i danych kontaktowych oraz swojego przedstawiciela; gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych; cele przetwarzania, do których mają posłużyć dane osobowe, oraz podstawę prawną przetwarzania; kategorie odnośnych danych osobowych; informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją; wreszcie, gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych odbiorcy w państwie trzecim lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia (art. 14 ust. 1 RODO).

⁶ Jako istotną okoliczność potwierdzającą ten kierunek interpretacji wskazać należy, że obowiązująca do 29 kwietnia 2018 r. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) zawierała art. 39b, który jednoznacznie wskazywał, że „do jawnych danych i informacji udostępnianych przez CEIDG nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, z wyjątkiem przepisów art. 14-19a i art. 21-22a oraz rozdziału 5 tej ustawy. Natomiast aktualnie obowiązująca (od 30 kwietnia 2018 r.) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 541) nie zawiera takiego wyłączenia.

Jednocześnie, mając na uwadze zapewnienie rzetelności i przejrzystości przetwarzania wobec osoby, której dane dotyczą, administrator ma obowiązek poinformowania takiej osoby o okresie, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, powinien wskazać kryteria ustalania tego okresu (jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią; informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania oraz o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych; jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a lub art. 9 ust. 2 lit. a – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem; informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego; źródło pochodzenia danych osobowych, a gdy ma to zastosowanie – czy pochodzą one ze źródeł publicznie dostępnych; informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą (art. 14 ust. 2 RODO). Nadto, jeżeli administrator zamierza dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż cel, w którym te dane zostały pierwotnie pozyskane, przed takim dalszym przetwarzaniem ma on także obowiązek poinformować osobę, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz udzielić jej wszelkich innych stosownych informacji, o których była mowa wcześniej (art. 14 ust. 4 RODO). Wykonanie obowiązku informacyjnego powinno nastąpić w formie bezpośredniej, tj. poprzez przekazanie stosownej informacji osobie, której dane zostały zebrane. Jako zasadne ocenić należy stanowisko, że „podania w prasie lokalnej informacji o nazwach zbiorów prowadzonych przez urząd, z jednoczesną informacją o uprawnieniach osób, których dane znajdują się w tych zbiorach, nie można uznać za wywiązywanie się z [...] obowiązku informacyjnego”⁷.

Przekazanie wspomnianych informacji powinno nastąpić:

- a) w rozsądnym terminie po pozyskaniu danych osobowych – najpóźniej w ciągu miesiąca – mając na uwadze konkretne okoliczności przetwarzania danych osobowych;
- b) jeżeli dane osobowe mają być stosowane do komunikacji z osobą, której dane dotyczą – najpóźniej przy pierwszej takiej komunikacji z osobą, której dane dotyczą; lub

⁷ Sprawozdanie GIODO za rok 2000, s. 37-38; tak też A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 76.

- c) jeżeli planuje się ujawnić dane osobowe innemu odbiorcy – najpóźniej przy ich pierwszym ujawnieniu (art. 14 ust. 3 RODO oraz motyw 61 RODO).

Jednocześnie unijny prawodawca wprowadził w art. 14 ust. 5 lit. a-d RODO katalog czterech wyjątków od przedstawionych obowiązków. Zatem administrator przetwarzający dane osobowe jest zwolniony z obowiązków informacyjnych, jeżeli:

- a) osoba, której dane dotyczą, dysponuje już tymi informacjami;
- b) udzielenie takich informacji okazuje się niemożliwe lub wymagałoby niewspółmiernie dużego wysiłku, w szczególności w przypadku przetwarzania do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych, z zastrzeżeniem warunków i zabezpieczeń, o których mowa w art. 89 ust. 1, lub o ile obowiązków, o którym mowa w art. 14 ust. 1 RODO, może uniemożliwić lub poważnie utrudnić realizację celów takiego przetwarzania. W takich przypadkach administrator podejmuje odpowiednie środki, by chronić prawa i wolności oraz prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą, w tym udostępnia informacje publicznie;
- c) pozyskiwanie lub ujawnianie jest wyraźnie uregulowane prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, przewidującym odpowiednie środki chroniące prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą;
- d) dane osobowe muszą pozostać poufne zgodnie z obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej przewidzianym w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, w tym ustawowym obowiązkiem zachowania tajemnicy.

Ze wskazanych podstaw zastosowania przewidzianego rozporządzeniem wyjątku informacyjnego istotne wątpliwości rodzi przesłanka zawarta w art. 14 ust. 5 lit b RODO. Zawiera ona w sobie trzy odrębne, alternatywnie wskazane elementy ziszczenia się tej przesłanki.

Pierwszy element odnosi się do sytuacji, gdy udzielenie informacji jest niemożliwe. Owa „niemożliwość” zrealizowania obowiązku informacyjnego musi mieć charakter obiektywny, a nie wynikający z subiektywnego przekonania administratora danych. Chodzi o sytuację, w której administrator danych w świetle zaistniałych okoliczności jest pozbawiony możliwości wykonania tego obowiązku. „Sytuacja, w której zgodnie z art. 14 ust. 5 lit. b) udzielenie informacji «okazuje się niemożliwe», jest sytuacją zero-jedynkową, ponieważ dana sytuacja albo jest niemożliwa, albo jest możliwa; nie istnieją stopnie «niemożliwości»”⁸. Oczywiście

⁸ Zob. Grupa Robocza. art. 29. Wytoczne w sprawie przejrzystości rozporządzenia 2016/679, WP260, przyjęte 29 listopada 2017 r., <https://archiwum.uodo.gov.pl/pl/3/1343>, s. 33 [dostęp 31.10.2023].

administrator danych, w myśl zasady rozliczalności, jest zobowiązany wykazać, na czym w konkretnym przypadku polegała owa niemożliwość. „Jeżeli na skutek zmian tego stanu, w szczególności modyfikacji czynników, które przyczyniły się do «niemożności» udzielenia informacji, poinformowanie stałoby się możliwe, wówczas administrator powinien to niezwłocznie uczynić”⁹.

Drugi element odnosi się do sytuacji, w której realizacja obowiązku informacyjnego może uniemożliwić lub poważnie utrudnić realizację celów takiego przetwarzania. Istotna jest w tym przypadku relacja pomiędzy obowiązkiem informacyjnym a przetwarzaniem danych, która może uniemożliwić lub utrudnić osiągnięcie celu przetwarzania. Jako przykład takiej sytuacji podaje się przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy¹⁰.

Trzeci natomiast element (budzący najdalej idące kontrowersje) powiązany został z sytuacją, gdy realizacja obowiązku informacyjnego wymagałaby niewspółmiernie dużego wysiłku od administratora danych osobowych. Prawodawca posłużył się w tym przypadku pojęciem nieostrym „niewspółmiernie dużego wysiłku”, które nie zostało zdefiniowane. Zatem konieczne jest wskazanie przedmiotu tego pojęcia dla ustalenia treści normy materialnoprawnej wynikającej z tej przesłanki. Niewątpliwie pomocne w tym celu są dwa aspekty wynikające z treści samego rozporządzenia. Otóż pamiętać należy, że mamy do czynienia z wyjątkiem od ogólnej zasady informowania i jak wszystkie wyjątki musi być on interpretowany ściśle (*exceptiones non sunt extendendae*), a więc w sposób, który nie zdezwuowałby samej zasady. Zwrócić także należy uwagę, iż sam zakres obowiązku informacyjnego (art. 14 ust. 1 RODO) został znacząco rozszerzony względem podobnej regulacji zawartej w art. 10-12 dyrektywy 95/46/WE, co nie sposób inaczej interpretować niż jako wyraz wzmocnienia pozycji podmiotu, którego dane są przetwarzane, oraz standardów obowiązujących w tym zakresie¹¹. Mając na uwadze również ten kontekst, należy opowiedzieć się wąskim rozumieniem zakresu dopuszczalnego zastosowania tego przepisu. Zatem odstępienie od zasady informowania musi być uzasadnione oraz może mieć miejsce tylko wyjątkowo. Dodatkowo sam prawodawca unijny wskazał przykładowo, że „niewspółmiernie duży wysiłek” może mieć miejsce w szczególności, gdy chodzi o przypadki przetwarzania danych dla celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych albo do celów statystycznych, z zastrzeżeniem warunków i zabezpieczeń,

⁹ D. Lubasz, *op. cit.*, s. 154.

¹⁰ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124).

¹¹ Zob. szerzej K. Szymielewicz, *Reforma europejskiego prawa o ochronie danych osobowych z perspektywy praw obywateli – więcej czy mniej ochrony?*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20, s. 10 i n.

o których mowa w art. 89 ust. 1 RODO. Jednocześnie, jak wskazano w motywie 62 RODO, sytuacja braku możliwości lub niewspółmiernie dużego wysiłku może zachodzić w szczególności, gdy przetwarzanie danych służy celom archiwalnym w interesie publicznym, celom badań naukowych lub historycznych albo celom statystycznym. Uwzględnić przy tym należy liczbę osób, których dane dotyczą, okres przechowywania danych oraz wszelkie przyjęte odpowiednie zabezpieczenia.

Wprawdzie w art. 14 ust. 5 lit. b RODO użyty został zwrot „w szczególności”, podkreślający przykładowy charakter tego wyliczenia, a więc dopuszczający także możliwość zaistnienia innych przypadków, ale należy je, zgodnie z przytoczoną wcześniej zasadą wykładni, rozumieć wąsko i odnosić do kontekstu wskazanych w tym wyliczeniu przykładów. Charakter tych przykładów dotyczy przetwarzania danych w interesie publicznym, w celach ogólnych, dla dobra wspólnego. Są to więc badania naukowe lub historyczne (wolność prowadzenia badań naukowych), cele statystyczne (a zatem analiza danych i ich przetwarzanie, operowanie na dużych zbiorach w celu poznania tendencji, prawidłowości w zakresie zjawisk masowych), a także cele archiwalne, ale dokonywane tylko w interesie publicznym. Nie chodzi zatem o jakikolwiek przypadek przetwarzania danych osobowych, nawet obejmujący dużą liczbę osób i związaną z tym trudność w ich poinformowaniu o tym fakcie, wynikającą z „niewspółmiernie dużego wysiłku”¹². Dopiero zatem w przypadku, gdy administrator danych osobowych przetwarza dane w celach co najmniej zbieżnych z tymi, które zostały wymienione przykładowo, to może odstąpić od obowiązku informacyjnego, jeżeli tylko wykaże, że jego udzielenie wymagałoby od niego niewspółmiernie dużego wysiłku¹³.

¹² Wydaje się, że takie wąskie rozumienie tej regulacji wynika także z wytycznych Grupy Roboczej: „Biorąc pod uwagę nacisk, jaki położono w motywie 62 i w art. 14 ust. 5 lit. b) na cele archiwalne, cele badań naukowych i cele statystyczne w odniesieniu do stosowania tego odstępstwa, GR29 stoi na stanowisku, że wyjątek ten nie powinien być rutynowo stosowany przez administratorów danych, którzy nie przetwarzają danych osobowych do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych”. Zob. Grupa Robocza, art. 29. Wytyczne w sprawie przejrzystości rozporządzenia 2016/679, WP260, przyjęte 29 listopada 2017 r., <https://archiwum.uodo.gov.pl/pl/3/1343>, s. 34 [dostęp 31.10.2023].

¹³ Wyrokiem z dnia 30 grudnia 2021 r. (CE-440376) Conseil d'Etat uznał dwuletnią fazę testową DataJust, technologii opartej na AI, która miała gromadzić niezbędne dane do opracowania algorytmu rekompensat za szkody na ciele na podstawie danych zawartych w aktach sądowych, w tym dane osobowe za dopuszczalny wyjątek z art. 14 ust. 5 lit. b RODO, oraz wskazał, że następuje to zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a RODO, gdy przetwarzanie jest niezbędne do wykonywania zadania z zakresu interesu publicznego; https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CE-TATEXT000044806169?init=true&page=1&query=440376&searchField=ALL&tab_selection=all [dostęp 12.03.2024].

Odnosząc się z kolei do pojęcia „niewspółmiernie dużego wysiłku”, to rozumieć przez nie należy faktyczną trudność w osiągnięciu celu (poinformowania uprawnionych o przetwarzaniu ich danych osobowych), której przezwyciężenie wymagałoby ze strony administratora tych danych wyjątkowego wysiłku, i to niedającego się porównać z czymś innym. Chodzi tu zatem o sytuację, w której ze względu na znaczącą liczbę osób, których dane są przetwarzane (np. rzędu tysięcy), czy też okres przechowywania tych danych (np. pochodzących sprzed wielu lat) dotarcie do tych osób będzie bardzo utrudnione przede wszystkim z uwagi na brak aktualnych danych kontaktowych (brak numeru telefonu, adresu e-mail) bądź adresowych. Pozyskanie takich danych nie jest niemożliwe, gdyż administrator danych jest w posiadaniu pewnych danych wyjściowych: imienia, nazwiska, a nawet adresu, który okazał się nieaktualny, a więc mógłby podjąć działania zmierzające do ustalenia aktualnych danych teleadresowych tych osób, o ile jeszcze żyją. Jednak wysiłek organizacyjny administratora danych związany z odszukaniem aktualnych tysięcy adresów (a niekiedy także zmienionych imion lub nazwisk) tych osób po to tylko, aby je zawiadomić o samym fakcie przetwarzania ich danych osobowych, byłby niewspółmiernie duży. Jak zasadnie wskazał WSA w Warszawie w wyroku z 11 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1030/19, „chodzi o sytuację, kiedy udzielenie informacji, o których mowa w art. 14 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia jest obiektywnie możliwe, ale niebawale utrudnione (graniczące z brakiem możliwości udzielenia informacji). Administrator, aby udzielić tych informacji zmuszony byłby do podjęcia szeregu działań, które zmierzałyby dopiero do tego, aby udzielenie informacji stało się możliwe. Zakres tych działań (czynności) musiałby mieć przy tym olbrzymią skalę”. Zaznaczyć należy, że obowiązek informacyjny nie został uzależniony od liczby i zakresu danych osobowych zgromadzonych i przetwarzanych przez administratora tych danych. Jednocześnie zwolnienie z obowiązku informacyjnego na podstawie art. 14 ust. 5 lit. b RODO może mieć miejsce zarówno w odniesieniu do całości, jak i części zgromadzonych danych (tej, co do której administrator danych nie posiada informacji umożliwiających realizację obowiązku informacyjnego i wymagałoby to niewspółmiernie dużego wysiłku).

Natomiast „niewspółmiernie duży wysiłek” nie może być utożsamiany tylko z potencjalnymi kosztami związanymi z realizacją obowiązku informacyjnego (koszty osobowe, rzeczowe, związane z wysyłką itp.), jeżeli równocześnie administrator posiada informacje teleadresowe osób, których dane przetwarza, umożliwiające bezpośredni kontakt z nimi. Fakt, że administrator działa na dużych zbiorach danych, wynika z przyjętego przez niego samego zakresu działalności i strategii rozwoju. Tym samym musi sobie zdawać sprawę, że z przetwarzaniem dużej ilości danych dotyczącej znacznej liczby osób wiąże się

odpowiednio większy koszt wynikający z realizacji obowiązku informacyjnego. „Aspekt kosztów jest bowiem elementem procedury *privacy by design*, i nie może stanowić *per se* przesłanki wyłączeniowej prawa podmiotów danych”¹⁴. Inne rozumienie kreowałoby swoisty paradoks polegający na tym, iż podmiot, który przetwarza dane osobowe na dużą skalę, mógłby skorzystać z wyjątku i nie realizować obowiązku informacyjnego, uwalniając się tym samym od związanych z tym kosztów, natomiast podmiot, który to czyni na małą skalę, musiałby go wypełniać, ponosząc w całości tego koszty. Co więcej, prowadziłoby to do nieuzasadnionego zróżnicowania poziomu ochrony osób, których dane są przetwarzane, a w konsekwencji ich praw. W przypadku administratorów, którzy przetwarzają dane osobowe na dużą skalę, ochrona osób, których dane są wykorzystywane, byłaby w takim przypadku znacznie węższa niż w przypadku tych, którzy przetwarzają te dane w mniejszym zakresie¹⁵.

Prawo do ochrony danych osobowych, a tym samym do bycia poinformowanym o przetwarzaniu takich danych, nie może być deprecjonowane, a w konsekwencji ustępować przed ekonomicznym aspektem realizacji tego prawa przez zobowiązany podmiot, zwłaszcza jeżeli prowadzi on w tym zakresie działalność gospodarczą. Niedopuszczalna jest więc sytuacja, w której administrator, korzystając z publicznie dostępnych rejestrów, przetwarza pobrane z nich dane i udostępnia je swoim kontrahentom, jednocześnie nie informując o tym osób, których dane przetwarza, i pozbawiając je w ten sposób skorzystania ze swoich praw wynikających z RODO.

Oczywiście w przypadku zaistnienia przesłanki „niewspółmiernie dużego wysiłku” administrator byłby zobowiązany do przeprowadzenia testu bilansującego, który pozwalałby ocenić z jednej strony wysiłek administratora konieczny do udzielenia informacji osobie, której dane są przetwarzane, a z drugiej strony wskazania konsekwencji nieudzielenia tych informacji dla takiej osoby. Przeprowadzenie takiego testu powinno zostać udokumentowane zgodnie z zasadą rozliczalności. Regulacja zawarta w art. 14 ust. 5 lit. b RODO, mając z jednej strony charakter gwarancyjny, chroniący prawa podmiotu, którego dane są przetwarzane, z drugiej strony pozwala również uwzględnić interes administratora.

Kiedy więc ziszcza się przesłanki do zastosowania wyjątku od obowiązku informacyjnego, prawodawca unijny w celu zminimalizowania negatywnych skutków takiej sytuacji nakazuje administratorowi danych osobowych podjęcie środków mających na celu ochronę praw i wolności oraz prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą (zob. art. 89 RODO), w tym udostęp-

¹⁴ D. Lubasz, *op. cit.*, s. 155.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2023 r., III OSK 2538/21.

nia informacje publicznie. Rozporządzenie nie określa formy i czasu, w jakim ma to nastąpić. Podanie do publicznej wiadomości może zatem nastąpić w dowolnej formie, mając na uwadze potrzebę jak najszerzego jej rozpowszechnienia¹⁶. W takim przypadku obowiązek informacyjny może zostać ograniczony do zamieszczenia stosownej informacji o przetwarzaniu danych osobowych np. na stronie internetowej administratora¹⁷, poprzez ogłoszenie prasowe czy emisję komunikatu w telewizji. Podzielić należy stanowisko, że wobec braku wskazania terminu dokonania takiego upublicznienia „uznać należy, że warunkiem należytego zapewnienia gwarancji dla praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą, jest jak najszybsze podjęcie «odpowiednich środków». [...] Upublicznienie informacji w określonym czasie pozwala osobie, której dane dotyczą na zapoznanie się z nimi, jednak go nie gwarantuje. Już ta okoliczność stanowi wystarczające, choć akceptowalne osłabienie pozycji osoby, której dane dotyczą, dlatego w celu zachowania swoistej równowagi między obowiązkami administratora a prawami podmiotu danych należy się opowiedzieć za przyjęciem, iż upublicznianie informacji objętych treścią art. 14, gdy ich przekazanie osobie uprawnionej jest niemożliwe lub wymagałoby niewspółmiernie dużego wysiłku, powinno nastąpić najszybciej, jak to możliwe”¹⁸. Podobnie jak przy badaniu, czy zaistniał przypadek niemożliwości udzielenia niezbędnych informacji lub też czy wymagałoby to niewspółmiernie dużego wysiłku, także oceny, czy upublicznienie informacji nastąpiło najszybciej jak to możliwe, należy dokonywać *ad casum*, w zależności od okoliczności zaistniałych w konkretnym przypadku.

¹⁶ Zob. J. Łuczak, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 503.

¹⁷ Zob. np. decyzja GIODO z dnia 12.07.2016 r., DIS/DEC 587/16/62309, <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/293/10299> [dostęp 31.10.2023].

¹⁸ J. Łuczak, *op. cit.*, s. 503-504. Upublicznienie informacji na stronie internetowej administratora danych ma wymiar bardziej formalny niż realny. Jak zasadnie stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 11 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1030/19: „nie sposób przyjąć założenie, aby każda osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą oraz osoba fizyczna, która zawiesiła prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej, których dane osobowe Spółka przetwarza, miała wiedzę choćby o nazwie Spółki [...] i o możliwości przetwarzania swoich danych osobowych przez tę Spółkę dla celów komercyjnych (a zatem celów innych niż cel ujawnienia danych w publicznie dostępnych rejestrach, z których dane pozyskano). Trzeba podkreślić, że jeśli nie wie się o przetwarzaniu swoich danych osobowych przez określony podmiot (pozy-skanych z jawnych rejestrów, ale rejestrów prowadzonych w innych celach, niż cel działalności Spółki [...]), to trudno jest takim osobom fizycznym domyślić się, że powinny poszukiwać strony internetowej tej właśnie konkretnej Spółki, żeby dowiedzieć się o przetwarzaniu swoich danych osobowych, celach tego przetwarzania i przysługujących prawach”.

Zabytek wpisany do rejestru zabytków w procedurze usunięcia pomnika propagującego komunizm

1. Ustawowy zakaz propagowania komunizmu

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki od 2017 r. reguluje zagadnienie usuwania pomników.

W art. 5a u.d. wprowadzono zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki, stanowiąc, że pomniki „nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować”. W uzasadnieniu nowelizacji wskazano, że pozostawienie pomników propagujących komunizm „daje zwolennikom totalitaryzmów możliwość propagowania swoich poglądów oraz ma szkodliwy wpływ na społeczeństwo”¹.

Obowiązek usunięcia pomnika, w myśl art. 5b u.d., spoczywa na właścicielu lub użytkowniku wieczystym nieruchomości, na której znajduje się obiekt. Jednocześnie do właściciela lub posiadacza pomnika jako zabytku wpisanego do rejestru zabytków należy opieka nad zabytkiem i z tego powodu ciąży na nim szereg obowiązków przewidzianych w u.o.z.o.z. Analiza sytuacji prawnej właściciela nieruchomości w kontekście równoczesnego obowiązywania obu ustaw jest podstawowym celem niniejszego artykułu.

W celu zobrazowania praktycznych aspektów problemu dokonano analizy przypadku postępowań administracyjnych w sprawie usunięcia Pomnika Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej (pierwotnie: Pomnika Wdzięczności Armii Radzieckiej) w Olsztynie. Omawiany przypadek służy przede wszystkim ukazaniu uwarunkowań, kierunków i metod działania organów, a także trudności w stosowaniu ustawy.

* Prof. dr hab. Janusz Sługocki, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0002-4018-409X](https://orcid.org/0000-0002-4018-409X).

¹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 1538, Sejm RP VIII kadencja.

2. Pojęcie pomnika i nakaz jego usunięcia

Ustawa dekomunizacyjna nie zawiera definicji pomnika, ale zalicza do pomników występujące ich typowe formy materialne, takie jak „kopce, obeliski, kolumny, rzeźby, posągi, popiersia”, a także mniej oczywiste „kamienie pamiątkowe, płyty i tablice pamiątkowe, napisy i znaki”. Uzasadnia to odwołanie się do definicji przyjmowanych w języku powszechnym². Słownikowe rozumienie „pomnika” wskazuje przede wszystkim, że jest to „posąg, obelisk, płyta itp., wzniesione ku czci jakiejś osoby lub dla upamiętnienia jakiegoś wydarzenia”³.

W literaturze podkreśla się, że oprócz wymiaru materialnego równie ważne jest jego przesłanie, gdyż „elementem definicji pomnika jest treść, którą ma on upamiętniać, dla której został on wzniesiony [...]. Przekaz informacji, który jest nierozzerwalnie związany z każdym pomnikiem, ma rudymentarne znaczenie dla bytu każdego pomnika”⁴.

Przewidziany w art. 5b u.d. nakaz usunięcia pomnika dotyczy możliwości upamiętniania osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, a także propagowania w inny sposób takiego ustroju.

Niewątpliwie powstanie Pomnika Wdzięczności Armii Radzieckiej w Olsztynie w latach 1949-1953 było formą propagowania komunizmu⁵. Od wielu lat podejmowane są też bezskuteczne próby usunięcia pomnika z centrum miasta.

Należy przy tym zaznaczyć, że działanie wojewody stanowi formę ingerencji w prawo własności, bez względu na to, czy właścicielem jest podmiot publiczny, czy prywatny, oraz pomija kwestię własności samego pomnika. Skierowany do właściciela nieruchomości nakaz usunięcia pomnika wydaje wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej. Wydanie takiej decyzji wymaga zasięgnięcia opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej, że ten konkretny pomnik narusza zakaz propagowania komunizmu.

3. Pomnik jako element dziedzictwa narodowego

Pomniki uznaje się za wyraz konstytucyjnie chronionego „dziedzictwa narodowego” i dotyczy to co do zasady wszystkich pomników, posiadających właściwe im cechy i funkcjonujących w przestrzeni publicznej, a nie tylko wpi-

² Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 128-134.

³ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl> [dostęp 9.03.2023].

⁴ A. Błachnio, *Przestępstwo znieważenia pomnika na gruncie kodeksu karnego*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 3, s. 105-106.

⁵ R. Tomkiewicz, *Kulisy powstania Pomnika Wdzięczności dla Armii Radzieckiej*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 1998, nr 3, s. 395-416.

sanych do rejestrów lub ewidencji zabytków⁶. Art. 5 Konstytucji RP, przewidujący m.in., że Rzeczpospolita Polska „strzeże dziedzictwa narodowego”, nie może być jednak rozpatrywany z pominięciem konstytucyjnej preambuły, która podkreśla selektywny charakter dziedzictwa narodowego. Oznacza to, że obecne podejście do tradycji i poszczególnych elementów zachowanych z przeszłości wymaga analizy krytycznej, w szczególności w odniesieniu do czasów braku suwerenności i demokracji.

Ustawa dekomunizacyjna z 2016 r. jest wyrazem przeświadczenia o konieczności dokonania selekcji pochodzących z przeszłości elementów funkcjonujących obecnie w przestrzeni publicznej i usunięcia z niej m.in. pomników komunizmu lub innego totalitaryzmu.

4. Wyłączenie z zakazu pomników wpisanych do rejestru zabytków

Analizowana ustawa nie ma zastosowania wobec pomników wpisanych – samodzielnie albo jako część większej całości – do rejestru zabytków. Wpis obiektu do rejestru zabytków dokonywany jest w drodze decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków. W praktyce chodzi tu o wpisy dokonywane od wielu lat.

W literaturze podkreśla się, że „z uwagi na okoliczność, że pomnik może stanowić zarówno część zabytku nieruchomego, jak i przede wszystkim zabytek ruchomy, konieczne jest każdorazowo w ramach prowadzonego postępowania dowodowego przez organ sprawdzenie odrębnych ksiąg rejestru zabytków”⁷.

Przypadek Pomnika Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej (pierwotnie: Pomnika Wdzięczności Armii Radzieckiej), tzw. Szubienic w Olsztynie, wskazuje, że status prawny pomników może być skomplikowany. Pomnik ten, odsłonięty w 1954 r. jako „Pomnik Wdzięczności dla Armii Radzieckiej”, dzieło wybitnego artysty Xawerego Dunikowskiego, został wpisany do rejestru zabytków jako Pomnik Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej w Olsztynie w 1993 r. na podstawie decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie⁸. Pomnik ten tworzą trwale związane z gruntem dwa, ważące setki ton, granitowe pylony o wysokości 13 metrów oraz granitowa podstawa funda-

⁶ A. Błachnio, *op. cit.*, s. 104.

⁷ M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*. Komentarz, LEX/el. 2019, art. 5(a).

⁸ Decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie z dnia 19 maja 1993 r., l. dz. PSOZ/IZR.5330-12/93.

mentowa, ale jako dzieło sztuk plastycznych został on ujęty w rejestrze zabytków ruchomych. W 2010 r. dokonano kolejnego wpisu i do rejestru zabytków nieruchomych wpisano działkę, na której stoi pomnik, oraz działkę sąsiednią jako otoczenie pomnika⁹. Zagadnienie otoczenia zabytku jest w literaturze przedstawiane jako odnoszące się do zabytków nieruchomych, ale w tym przypadku dotyczy to zabytku ruchomego.

5. Problemy z weryfikacją wpisów do rejestru zabytków

Skierowanie do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nakazu usunięcia pomnika naruszającego przepisy u.d. nie może być skuteczne przed dokonaniem weryfikacji wpisu tego pomnika do rejestru zabytków. Wstępnie można przyjąć, że teoretycznie w grę wchodzi trzy tryby weryfikacji tego wpisu: skreślenie z rejestru zabytków, stwierdzenie nieważności decyzji oraz uchylenie decyzji w trybie wyjątkowym.

Pierwszym sposobem, który możemy określić jako zwykły, jest weryfikacja podstaw dokonanego wpisu. Z art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z. wynika, że skreślić z rejestru można zabytek, który uległ zniszczeniu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo którego wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych.

Według Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego skreślenie z rejestru zabytków tego pomnika nie znajduje podstaw merytorycznych. W uzasadnieniu decyzji Ministra z dnia 21 września 2022 r. stwierdzono, że „pomnik jest przykładem spuścizny Xawerego Dunikowskiego i przedmiotem badań nad twórczością tego artysty. Nie ulega wątpliwości, że wartość ta jest obiektywna i przynależna obiektowi stale od momentu wpisania do rejestru zabytków. Pomnik ten został wpisany do rejestru zabytków ze względu na wskazane wyżej wartości, a nie z uwagi na jego nazwę”¹⁰. W konkluzji organ stwierdził, że nie zachodzą przesłanki do skreślenia z rejestru zabytków.

Drugim rozważanym sposobem weryfikacji decyzji o wpisie pomnika do rejestru zabytków był tryb stwierdzenia nieważności decyzji, określony w art. 156

⁹ Decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie nr a-4557, wpis jako „otoczenie Pomnika Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej” z dnia 29 października 2010 r., IZAR(dm)-4101-17/10.

¹⁰ Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 września 2022 r., DOZ-APN.650.352.2022.BP, <https://www.gov.pl/web/kultura/wpis-do-rejestru-zabytkow-pomnika-wyzwolenia-ziemi-warminsko-mazurskiej-w-olsztynie-zostal-uchylony> [dostęp 19.03.2023].

§ 1 k.p.a., w przypadku wystąpienia wad kwalifikowanych. Jednakże aktualna treść art. 156 § 2 k.p.a. (od 16 września 2021 r.) uniemożliwia stwierdzenie nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat.

Trzecim trybem jest weryfikacja o charakterze wyjątkowym, nadzwyczajnym¹¹. Chodzi tu o działanie na podstawie art. 161 § 1 k.p.a., przewidującego, że minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Przepis ten stanowi odstępstwo od podstawowej zasady stabilności decyzji ostatecznych¹². Sytuacja ta określana jest w literaturze i orzecznictwie mianem stanu nagłej konieczności administracyjnej¹³. W orzecznictwie wskazuje się, że zastosowanie tego przepisu jest możliwe tylko w przypadku istniejącego w rzeczywistości stanu zagrożenia wskazanych w ustawie dóbr¹⁴. Ponadto zagrożenie tych dóbr „musi być realne, obiektywnie udowodnione”¹⁵.

W omawianym przypadku wybrane zostało trzecie rozwiązanie i 23 sierpnia 2022 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie uchylecia decyzji z 1993 r. Następnie na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. minister uchylił w całości decyzję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie z dnia 19 maja 1993 r., wpisującą do rejestru zabytków Pomnik Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej w Olsztynie, wskazując w uzasadnieniu, że „w świetle trwającej, niczym nieuzasadnionej napaści Rosji na Ukrainę, wymowa i przekaz ideowy pomnika nabiera innego znaczenia, gloryfikującego Armię Czerwoną, której spadkobiercą czuje się obecna, agresywna armia Federacji Rosyjskiej. Utrzymywanie ochrony konserwatorskiej obiektu stanowi swoiste utrwalanie tego przekazu. Zapobieżenie propagowaniu przedstawionej narracji Federacji Rosyjskiej stanowi ważny interes Państwa i jednocześnie jest realizacją obowiązku wynikającego z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁶.

Selektywne działanie ministra, polegające na uchyleniu tylko jednej decyzji, chociaż ochronie tej służy także druga decyzja, wpisująca do rejestru za-

¹¹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 408-410; zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 965-973.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2015 r., II SA/Wa 1352/14, CBOSA.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 969.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II OSK 2843/17, CBOSA.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2022 r., II OSK 1095/21, LEX nr 3362082.

¹⁶ Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 września 2022 r., *op. cit.*

bytków otoczenie, w mojej ocenie nie zmieniło jeszcze diametralnie sytuacji prawnej właściciela nieruchomości, na której znajduje się pomnik, rozpatrywanej z punktu widzenia ustawy dekomunizacyjnej. Nieruchomość, na której stoi pomnik, jest nadal wyłączona z nakazu usunięcia pomnika. Ponadto z perspektywy przepisów u.o.z.o.z. wszelkie działania dotyczące tej nieruchomości wymagają uzyskania odpowiednich pozwoleń udzielanych przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

6. Wydanie nakazu usunięcia pomnika po uchyleniu wpisu do rejestru zabytków

Uchylenie decyzji o wpisie pomnika „Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej w Olsztynie” do rejestru zabytków ruchomych (przy pozostawieniu ochrony otoczenia pomnika jako zabytku nieruchomego¹⁷) stało się podstawą do wydania 26 stycznia 2023 r. przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego decyzji nakładającej na gminę Olsztyn obowiązek usunięcia tego pomnika, która została utrzymana przez decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 maja 2023 r., a następnie WSA w Warszawie nieprawomocnie oddalił skargę Gminy Miasto Olsztyn w tej sprawie¹⁸. Jednocześnie decyzji wojewody został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, wstrzymany przez NSA¹⁹. Spór prawny dotyczący tego pomnika jest jeszcze daleki od ostatecznego zakończenia, ale ujawnia już teraz patologiczne działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako organu aktywnie zmierzającego w obu postępowaniach do zniszczenia zabytku, którego wartości, zwłaszcza artystycznych, minister nie kwestionuje.

7. Aspekty konstytucyjne

Rozwiązanie przyjęte przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie Pomnika Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej w Olsztynie jest ewidentnie sprzeczne z Konstytucją RP.

¹⁷ Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Olsztynie, *Rejestr zabytków nieruchomych. Stan na dzień: 02-03-2023*, Olsztyn 2023, s. 169; <https://www.wuoz.olsztyn.pl/rejestr-i-ewidencja-zabytkow/> [dostęp 9.03.2023].

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2023 r., VII SA/Wa 1470/23, CBOSA.

¹⁹ Postanowienie NSA z dnia 7 września 2023 r., II OZ 511/23, CBOSA.

Zastosowanie przez ministra w omawianej sprawie trybu określonego w art. 161 § 1 k.p.a. nie przesądza o leżącym u podstaw sporu dylemacie aksjologicznym. Wprawdzie sformułowane uzasadnienie może być pozytywnie ocenione z perspektywy realizacji celów u.d., ale budzi poważne wątpliwości konstytucyjne oraz w kontekście przepisów u.o.z.o.z. W szczególności niepokojące jest zestawienie obrazu jednoznacznego określenia braku występowania przesłanek skreślenia zabytku, czyli pozytywnej identyfikacji występowania wartości chronionych, z obrazem urojonego zagrożenia dla interesu państwa przez obiekt reprezentujący te wartości (dzieło sztuki). W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera przywołanie przez ministra wybranych elementów postanowienia art. 5 Konstytucji RP, z pominięciem innych elementów, równie istotnych w tej sprawie.

Za niepokojący można uznać fakt, że w przywołaniu przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego art. 5 Konstytucji RP zabrakło uwzględnienia istotnego elementu tego artykułu, przewidującego, że Rzeczpospolita Polska „strzeże dziedzictwa narodowego”. Niewątpliwie konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym²⁰. Dobra kultury stanowią przedmiot szczególnej ochrony „niezależnie od tego, czy ich właścicielem jest Skarb Państwa, czy inny podmiot”²¹. NSA trafnie podniósł, że „konieczne jest wzajemne harmonizowanie ochrony zabytków z innymi zasadami, normami i wartościami”²².

W omawianej sprawie równie ważna jest perspektywa właściciela nieruchomości. W przypadku ograniczeń koniecznym warunkiem ich wprowadzania jest ich „niezbędność” w ramach standardów przyjętych w demokratycznym państwie prawnym²³.

Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym należy odnotować rażąco sprzeczne z prawem działanie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W omawianym przypadku Pomnika Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej w Olsztynie minister w dwóch odrębnych postępowaniach administracyjnych jednoznacznie zmierzał do zniszczenia pomnika, wpisanego do rejestru zabytków ze względu na niekwestionowane wysokie wartości, które minister wprawdzie uznał,

²⁰ Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

²¹ Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK-A 2016, poz. 23.

²² Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2751/12, CBOSA.

²³ Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK-A 2016, poz. 23.

ale jednocześnie postanowił arbitralnie zlikwidować ten zabytek, ze szkodą dla dziedzictwa narodowego. Postępowanie takie nie mieści się w standardach przyjętych w demokratycznym państwie prawnym, ale przypomina działania podejmowane w państwach totalitarnych.

Powodem wskazanych działań ministra była nieudana próba obejścia jednoznacznego wyłączenia w u.d. kategorii pomników wpisanych do rejestru zabytków z kręgu pomników, które mogą podlegać procedurze ich usunięcia. Rezygnacja z tego wyłączenia może nastąpić jedynie w drodze jednoznacznej interwencji ustawodawcy. W takim przypadku przedmiotem regulacji ustawowej powinno być w szczególności wyważenie racji i zniwelowanie widocznego obecnie wyraźnego konfliktu w sferze sposobu ochrony wartości eksponowanych i chronionych przez obie ustawy, poprzez ustawowe ustalenie precyzyjnych procedur w przypadkach obiektów o niekwestionowanej wartości zabytkowej, ale jednocześnie propagujących komunizm lub inny ustrój totalitarny.

CZĘŚĆ CZWARTA

Wybrane zagadnienia procesowe

ROZDZIAŁ 1

Kontekst postępowań na forum administracji publicznej

Koncepcja postępowania administracyjnego w ujęciu dogmatycznym i prawnym (normatywnym)

1. Zagadnienia wprowadzające

Przyjęcie określonej koncepcji postępowania administracyjnego, w postaci ustalenia jego istoty, a także cech relewantnych, jest zagadnieniem niezwykle doniosłym dla pojmowania działalności organów administracji publicznej oraz wyznaczania ich konsekwencji prawnych. Przyjęta koncepcja definiuje bowiem, czym jest postępowanie administracyjne, jakie elementy składają się na to pojęcie, a w konsekwencji przesądza o zakresie regulacji określonych stosunków przez normy wyrażone w k.p.a. lub innych ustawach określających procedurę administracyjną, jak np. dział IV o.p.

Wobec powyższego jednoznaczne określenie obowiązującej koncepcji postępowania administracyjnego pozwala na precyzyjne określenie, jakiego rodzaju działania jakich podmiotów kwalifikują się do czynności podejmowanych w ramach takiego postępowania. Bezpośrednią implikacją takich ustaleń będzie bowiem objęcie, kwalifikujących się pod pojęcie postępowania administracyjnego, działań administracji publicznej regułami administracyjnego prawa procesowego. Ma to niebagatelne znaczenie także na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż niektóre przepisy p.p.s.a. odwołują się właśnie do pojęcia postępowania administracyjnego. Wyznaczenie zatem obowiązującej koncepcji wyznaczać będzie też m.in. właściwość sądów administracyjnych w zakresie skarg na niektóre postanowienia (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) oraz będzie przesądzało o dopuszczalności wzięcia udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako jego uczestnik (art. 33 § 1-2 p.p.s.a.).

Z tego względu postępowanie administracyjne traktowane jest w dogmatyce prawa administracyjnego jako instytucja prawna¹, której treść przesą-

* Mgr Paolo Janiszewski, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0003-0323-2459](https://orcid.org/0000-0003-0323-2459).

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 102-103.

dza co najmniej² o istocie stosunku administracyjnoprawnego procesowego, a także finalnie o kształcie stosunku administracyjnoprawnego materialnego³. To bowiem w toku postępowania administracyjnego dochodzi do autorytatywnej konkretyzacji abstrakcyjno-generalnych norm prawa materialnego, a zatem do powstania konkretnego uprawnienia bądź obowiązku indywidualnie oznaczonego podmiotu.

2. Dogmatyczne ujęcie koncepcji postępowania administracyjnego w myśli prawnej B. Graczyka, W. Dawidowicza i J. Starościa

W doktrynie prawa administracyjnego nie wypracowano klarownego i jednolitego stanowiska pojmowania postępowania administracyjnego⁴. Autorzy prezentują różne stanowiska nie tylko względem elementów treściowych postępowania administracyjnego, lecz także samego pojęcia, które ma je określać. W nauce prawa administracyjnego przeciwstawia się niekiedy pojęcia: „procesu”, „postępowania” oraz „procedury”, wskazując na odmienne denotacje każdego z tych terminów⁵. Zabieg taki nie wydaje się jednak w pełni uprawniony, m.in. ze względu na swój sztuczny charakter. Jak słusznie zauważa część przedstawicieli doktryny, przeciwstawienie „procesu” i „postępowania” skłania do konstatacji, w myśl której „droga administracyjna” (droga wyznaczona regułami postępowania administracyjnego) stawiana jest naprzeciw „drogi prawa” (właściwej, zdaniem niektórych przedstawicieli dogmatyki, procesowi, którego konotacje słowne wiążą go wyłącznie z postępowaniem przed sądami). W dzisiejszym, nowoczesnym prawie administracyjnym taki kierunek jest niedopuszczalny z uwagi na przyjęcie zasady demokratycznego państwa prawnego. W państwie takim nie sposób bowiem przeciwstawić sobie tychże dróg, skoro wszelka władza publiczna, w tym również znajdujące

² Kwestią sporną jest, czy tok postępowania administracyjnego wpływa na istnienie sprawy administracyjnej (sprawa administracyjna w rozumieniu formalnym) czy też nie (sprawa administracyjna w rozumieniu materialnym). Sporu nie rozwiązało wprowadzenie art. 61a k.p.a.

³ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 15.

⁴ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo administracyjne procesowe*, Warszawa 2017, s. 1.

⁵ Zob. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *Instytucje postępowania administracyjnego*, [w:] J. Starośćiak (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1973, s. 330 i n.

się po stronie władzy wykonawczej organy administracyjne, obowiązana jest do działania wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Nadto, nowoczesne prawo administracyjne zapewnia stronie szereg gwarancji o charakterze procesowym, które przybliżają procedurę administracyjną właśnie procesowi administracyjnemu. W dogmatyce tendencje tego typu są na tyle zauważalne, że stworzono wokół nich koncepcję tzw. judycjalizacji postępowania administracyjnego⁶. Poza powyższymi argumentami w literaturze podnosi się, że na gruncie języka potocznego zarówno „proces”, „procedura”, jak i „postępowanie” są w gruncie rzeczy synonimami o zbieżnych denotacjach⁷.

Nie ulega wątpliwości, że jedną z charakterystycznych cech prawa administracyjnego jest wielość form działania administracji publicznej. Wyodrębnienie takiego aksjomatu stanowiło podwaliny dla dwóch tradycyjnych ujęć postępowania administracyjnego – szerokiego i wąskiego. Zdaniem B. Graczyka postępowanie administracyjne *sensu largo* „obejmuje wszystkie formy, sposoby i metody działania organów administracji państwowej, a więc w zasadzie wszystko to, co służy do realizacji ich zadań, a pozostaje poza treścią samego działania”⁸. W ramach zatem ujęcia szerokiego wyróżnić można wydawanie przez administrację państwową aktów normatywnych, a także przepisów, które regulują tryb działania poszczególnych jednostek administracji państwowej, przede wszystkim w relacjach wewnętrznych, na linii organ administracyjny – organ administracyjny⁹. Z kolei zbiór przepisów normujących tryb postępowania organów administracyjnych w relacji do sfery zewnętrznej, tzn. przy rozstrzyganiu indywidualnych i konkretnych spraw administracyjnych na linii organ administracyjny – jednostka, składa się na postępowanie administracyjne w wąskim ujęciu¹⁰.

Niemal tożsamego podziału koncepcji postępowania administracyjnego na wąskie i szerokie ujęcie dokonał W. Dawidowicz¹¹, wskazując, że postępowaniem administracyjnym *sensu stricto* jest ogół obowiązujących przepisów procesowych wyrażających sposób działania organów administracyjnych w prawnej formie decyzji. Z kolei na postępowanie administracyjne *sensu largo* składa się taki zespół przepisów proceduralnych, co do których organy

⁶ Zob. np. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, *passim*.

⁷ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, s. 17.

⁸ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 13.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

administracyjne podejmują jakiekolwiek działania, bez względu na ich ostateczną formę prawną¹².

J. Starościak również stanął na stanowisku, że koncepcja postępowania administracyjnego może być różnie rozumiana. Najogólniej rzecz ujmując, poprzez postępowanie administracyjne ów autor rozumiał wszelkie przepisy prawne, które odnoszą się do działań administracyjnych dotyczących istnienia lub powstania stosunków prawnych o charakterze administracyjnym, bez względu na ich podstawę prawną. Z tego względu do postępowania administracyjnego zaliczyć można zarówno działania, które kreują stosunki administracyjnoprawne na podstawie aktów normatywnych, jak i takie, które powstają w oparciu o regulacje dotyczące nadzoru i podporządkowania służbowego organów administracyjnych różnych rządów, a także takie działania, które dotyczą stosunków administracyjnoprawnych wynikających z wydania decyzji administracyjnych¹³. Ostatnia forma działania, zdaniem J. Starościaka, kwalifikuje się do koncepcji postępowania administracyjnego w wąskim ujęciu, wszelkie zaś pozostałe natomiast do ujęcia szerokiego.

Również i współcześnie w pełni uzasadnione jest posługiwanie się postępowaniem administracyjnym w wąskim i szerokim ujęciu¹⁴. Wziąwszy bowiem pod uwagę charakterystyczną cechę prawa administracyjnego w postaci wielości form działania organów administracji publicznej, nie sposób nie dostrzec, że wszelkie ich działania odbywają się wedle określonych – również wewnętrznie – reguł, które organizują wszelką doniosłą aktywność wedle następujących po sobie sekwencji czynności o charakterze proceduralnym. Taki zespół działań z kolei odpowiada potocznemu rozumieniu terminu „postępowanie”, co w konsekwencji sytuuje je w kategoriach postępowania administracyjnego właśnie¹⁵. Jednakże dla ustalenia konsekwencji prawnych nie jest istotne potoczne rozumienie postępowania administracyjnego, zaprezentowane powyżej, a odpowiadające jego szerokiemu ujęciu¹⁶. Jak podkreśla się w dogmatyce postępowania administracyjnego, wszelkie doniosłe prawnie skutki należy wiązać z prawnym ujęciem postępowania administracyjnego, które przez dogmatyków określone jest mianem ujęcia wąskiego¹⁷.

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 232.

¹⁴ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, *passim*.

¹⁵ *Ibidem*, s. 17.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

3. Prawne (normatywne) ujęcie koncepcji postępowania administracyjnego

Prawne (normatywne) ujęcie koncepcji postępowania administracyjnego, które w ogólnym zarysie zbliżone jest do jego wąskiego ujęcia powoływanego w dogmatyce postępowania administracyjnego, określone zostało w przepisie art. 1 i 2 k.p.a. Analiza treści wymienionych przepisów pozwala na wyodrębnienie trzech rodzajów postępowania administracyjnego – ogólne (zwane także niekiedy postępowaniem jurysdykcyjnym), o charakterze uproszczonym (dotyczące czynności materialno-technicznych wydawania zaświadczeń) oraz dotyczące sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej¹⁸.

Jak podkreśla się w literaturze, na tle rozwiązania przyjętego w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. wyprowadzana jest prawna koncepcja postępowania administracyjnego, składającego się z kilku powiązanych ze sobą elementów. *Primo*, ustawodawca przyjmuje, że jest to „postępowanie”, co pozwala na dokonanie konstatacji, zgodnie z którą k.p.a. reguluje sekwencyjnie ułożony ciąg czynności procesowych. *Secundo*, na postępowanie administracyjne składają się działania właściwych organów administracji publicznej, innych organów państwowych lub innych podmiotów, które można na podstawie przepisów (a niekiedy także po rozumień) określić mianem organów administracji publicznej. W konsekwencji do postępowania administracyjnego nie będzie można zaliczyć działalności procesowej podmiotów, które nie mieszczą się w ramach definicyjnych ustalonych normami k.p.a., choćby taka aktywność przybrała charakter czynności sekwencyjnych i zorganizowanych. *Tertio*, postępowanie administracyjne dotyczy jedynie szczególnego rodzaju spraw – spraw indywidualnych, nie obejmując swym zakresem przedmiotowym spraw o innym charakterze. *Quarto*, postępowanie administracyjne dotyczy wyłącznie działalności, która w ostatecznym rezultacie przybiera (bądź może przybrać) prawną formę decyzji administracyjnej¹⁹. Porządkując wywód, należy stwierdzić, że pojęcie prawne postępowania administracyjnego wywodzone z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. to: regulowany normami administracyjnego prawa procesowego wyrażonymi w k.p.a., zorganizowany i sekwencyjny ciąg aktywności procesowej organów administracji publicznej (a także w mniejszym stopniu – z uwagi na jednostronny charakter postępowania

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

¹⁹ J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980; B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, s. 20.

nia administracyjnego – innych podmiotów tego postępowania w postaci stron i podmiotów na prawach stron) podejmowanej w celu załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnoprawnej w prawnej formie decyzji administracyjnej. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, na postępowanie administracyjne składa się także ciąg czynności procesowych dokonywanych w toku instancji w celu weryfikacji decyzji administracyjnej²⁰.

Na tle zaprezentowanych uwag zauważyć można, że prawne pojęcie postępowania administracyjnego odpowiada także tzw. administracyjnym postępowaniom szczególnym. W konsekwencji np. postępowanie podatkowe normowane działem IV o.p. objęte jest denotacją pojęcia postępowania administracyjnego.

4. Konsekwencje prawne przyjętej koncepcji postępowania administracyjnego

Konsekwencje prawne, jakie narzuca przyjęcie określonej koncepcji postępowania administracyjnego, podlegają rozróżnieniu ze względu na podstawę prawną wszczęcia takiego postępowania. W zakresie bowiem ustaw ustrojowych, które odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w przedmiocie rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organów j.s.t., nie sposób mówić o postępowaniu administracyjnym²¹. Postępowanie nadzorcze ma bowiem odrębny od postępowania administracyjnego przedmiot, a jedyne powiązanie z postępowaniem administracyjnym odnosi się do stosowania przepisów k.p.a. *mutatis mutandis*²². Z tego względu organ nadzorczy stosuje określone przepisy k.p.a. albo wprost, albo odpowiednio je zmieniając ze względu na specyfikę postępowania nadzorczego, albo niektórych z nich nie stosuje.

Innego rodzaju konsekwencje powstają na gruncie ustaw materialnego prawa administracyjnego. Zgodnie bowiem z regulacją wyrażoną w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w sytuacji, w której działania organu administracji publicznej, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jednostki w prawnej formie decyzji administracyjnej, przepisy procedury administracyjnej wysłowione w k.p.a. będą miały zastosowanie do tego typu aktywno-

²⁰ *Ibidem*, s. 15.

²¹ *Ibidem*, s. 17.

²² Zob. np. art. 91 ust. 5 u.s.g., a także odpowiedniki tego przepisy w innych tzw. ustawach samorządowych.

ści procesowej nawet wobec braku stosownego odesłania w ustawie prawa substancjonalnego do stosowania przepisów k.p.a. Ograniczenia wskazanej reguły możliwe są wyłącznie na podstawie wprowadzenia regulacji szczególnej w drodze ustawy.

5. Wpływ koncepcji postępowania administracyjnego na postępowanie sądowoadministracyjne

Jak wskazano na wstępie, trafne zdefiniowanie pojęcia postępowania administracyjnego, a zatem wyodrębnienie jego koncepcji, stanowi podstawę do dalszych rozważań prawnych, które wykraczają poza zagadnienia dotyczące wyłącznie k.p.a. bądź innych ustawy regulujących procedury, w których gospodarzami postępowania są organy administracyjne. Pojęcie postępowania administracyjnego, które *prima facie* jawi się ze wszech miar jako zagadnienie wyłącznie teoretyczne i niemające praktycznego zastosowania, na gruncie innych ustaw, w szczególności p.p.s.a., decyduje w niektórych sytuacjach ostatecznie o objęciu skarżącego ochroną prawną przez sąd administracyjny, a także o możliwości uczestniczenia określonych podmiotów w tymże postępowaniu na prawach strony²³.

Zgodnie z przywołanymi przepisami p.p.s.a, skarga do sądu administracyjnego przysługuje m.in. na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które przysługuje zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Takie scharakteryzowanie skargi na postanowienia jednoznacznie wskazuje, że wolą prawodawcy było objęcie właściwością sądów administracyjnych postanowień zaskarżalnych zażaleniem i wydanych w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie to jednak nie zostało zdefiniowane na gruncie przepisów p.p.s.a., a zatem ciężar jego zdefiniowania (a w istocie odnalezienia definicji za pomocą powszechnie przyjętych metod interpretacji przepisów prawa) spoczywa na nauce prawa oraz na orzecznictwie²⁴.

Powszechnie przyjętym i wykorzystywanym, w tym przez sądy administracyjne²⁵, założeniem interpretacyjnym jest założenie prawodawcy racjonal-

²³ Zob. art. 12 i art. 33 p.p.s.a.

²⁴ J. Zimmermann, *Zakres określenia „postępowanie” w Kodeksie postępowania administracyjnego. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 4, s. 34, LEX.

²⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2023 r., III OSK 2884/22, LEX nr 3615933.

nego²⁶. Jedną z istotnych konsekwencji przyjęcia wymienionego założenia jest tzw. niesprzeczność logiczna jego wiedzy. Prawodawca zatem, definiując tożsame pojęcia na gruncie obowiązującego prawa, przypisuje im tożsame znaczenia (jest to tzw. zakaz wykładni homonimicznej²⁷). Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że skoro prawodawca posługuje się terminem „postępowanie administracyjne” w przepisach prawa, to czyni to konsekwentnie i niesprzecznie. W rezultacie należy jednolicie interpretować wymieniony termin i przypisać mu jednakowe znaczenie – czy to na gruncie k.p.a., ustaw samorządowych, p.p.s.a., czy jakiegokolwiek innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności w obrębie tzw. systemu prawa administracyjnego.

Zatem przez „postępowanie administracyjne” na gruncie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. czy art. 33 § 1 i 3 p.p.s.a. należy rozumieć zaprezentowane wąskie ujęcie postępowania administracyjnego, przyjmowane przez k.p.a., a także ustawy regulujące administracyjne postępowania szczególne. Nie jest postępowaniem administracyjnym w tym rozumieniu postępowanie w ujęciu szerokim, przyjmowane m.in. przez ustawy samorządowe, w tym przez wskazany przepis ustawy o samorządzie gminnym. W rezultacie w razie ewentualnego zaskarżenia aktu nadzoru do sądu administracyjnego nie sposób będzie stosować przepisu art. 33 p.p.s.a. Przeczyłoby to bowiem wyraźnie określone przez prawodawcę zakresowi zastosowania ww. przepisu, który wprost odnosi się do „postępowania administracyjnego”, któremu również wyraźnie nie nadaje odmiennego znaczenia poprzez np. wprowadzenie definicji legalnej w p.p.s.a., która odmiennie kształtowałaby omawiane pojęcie.

Podsumowanie

Rekapituluując rozważania poczynione na gruncie niniejszej pracy, wskazać należy, że pojęcie postępowania administracyjnego w jego dogmatycznym rozumieniu jest co najmniej dwuznaczne. W jego obrębie doktryna powszechnie wyróżnia tak wąskie, jak i szerokie rozumienie, wskazując jednocześnie, że to pierwsze konotuje bardziej z jego normatywnym (prawnym) określeniem, z kolei drugie z potocznym rozumieniem postępowania administracyjnego. Normatywna koncepcja postępowania administracyjnego dekodowana jest

²⁶ P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7 (1), s. 95-110.

²⁷ Zob. M. Pach, R. Michalczak, *Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej*, [w:] M. Florczak-Wątor (red.), A. Grabowski (red.) *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021, s. 510-526.

natomiast wyłącznie z obowiązujących przepisów regulujących tryb postępowania przed organami administracyjnymi, w szczególności z przepisów k.p.a., który w tej mierze stanowi tzw. procedurę ramową i ogólną – stosowaną najczęściej i zawsze w tych sytuacjach, gdy ustawodawca nie ureguje czynności procesowych organów administracyjnych w sposób odmienny²⁸.

Bezpośrednią implikacją przyjęcia wąskiej (normatywnej) koncepcji postępowania administracyjnego jest jednolite jej stosowanie na gruncie obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ma to szczególne znaczenie dla postępowania sądownoadministracyjnego, regulowanego przepisami p.p.s.a. i dla zakresu udzielanej w tym postępowaniu jednostkom ochrony prawnej. Wydanie zaskarżalnego postanowienia poza tak rozumianym postępowaniem bądź branie udział w postępowaniu, które nie odpowiada jego przyjętej wąskiej i normatywnej definicji, zamyka drogę przed sądem administracyjnym i skutkuje bądź odrzuceniem skargi, bądź odmową dopuszczenia do udziału w sprawie w postępowaniu sądowym.

Zatem trafne rozpoznanie obowiązującej koncepcji postępowania administracyjnego jawi się jako zagadnienie na wymienionych polach doniosłe i wywołujące daleko idące konsekwencje prawne dla organów administracji publicznej, jednostek oraz dla sądów administracyjnych.

²⁸ Zgodnie z art. 5 § 1 k.p.a. jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy k.p.a.

W kierunku odformalizowania procedur administracyjnych

Uwagi wstępne

Rzeczywistość XXI w. cechuje się niezwykle szybkim tempem zmian, nieznany okresom wcześniejszym. Za zmianami w wielu obszarach życia – w szczególności politycznego, społecznego i gospodarczego – podążają nowe potrzeby i oczekiwania społeczne. W związku z tym rola i funkcje prawa administracyjnego oraz administracji publicznej również ulegają modyfikacjom. Niezwykle istotnego znaczenia nabiera jakość działalności administracji publicznej, która pełni coraz częściej funkcję administracji świadczącej. Dobre prawo i dobra administracja mają służyć jednostce i wspólnocie. Aby tak się stało, konieczne jest stworzenie i utrzymywanie odpowiednich standardów, w szczególności proceduralnych, pozwalających na realizację wymienionych celów bez uszczerbku dla zasady szybkości i ekonomii postępowań.

Administracja publiczna staje również przed nowymi wyzwaniami, liczne sprawy administracyjne mają charakter masowy, a organy muszą rozpoznać wiele podań w tym samym czasie¹. Niewątpliwie kodeksowa² regulacja postępowania administracyjnego ogólnego zapewnia wysoki standard ochrony uprawnień procesowych strony, jednakże z uwagi na wysoki stopień sformalizowania czynności procesowych postępowanie to niejednokrotnie jest skomplikowane i długotrwałe. W doktrynie od lat wysuwany jest postulat zerwania z „nadmiernym formalizmem i złożonością postępowania przed organami administracji, a w konsekwencji – towarzyszącą owym zjawiskom przesadną szczegółowością obowiązujących w tej materii unormowań prawnych”³. Rozwiązania prawne powinny zapewniać prawo do dobrej administracji, prawo do rzetelnego pro-

* Prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego; ORCID: 0000-0003-4900-5956.

¹ Jako przykład można wskazać sprawy o świadczenie wychowawcze, przyznawane w oparciu o przepisy u.p.p.w.d., czy też sprawy o dodatek węglowy, przyznawany w oparciu o przepisy u.d.w.

² W k.p.a.

³ Z Kmiecik, *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, PiP 2014, nr 8, s. 100.

cesu, odpowiednie standardy ochrony praw jednostki, jak również realizację zasady proporcjonalności⁴.

Ustawodawca wprowadza różne rozwiązania mające na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowań. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe przedstawienie ich wszystkich, ograniczę się zatem do wybranych instytucji, ze wskazaniem na ich zalety i wady. Trzeba również na wstępie zaakcentować, że zróżnicowanie spraw administracyjnych pociąga za sobą potrzebę wprowadzania różnorodnych procedur, dostosowanych do specyfiki konkretnych spraw. Uregulowane w k.p.a. postępowanie administracyjne jurysdykcyjne ogólne nie jest i nie może być „lekiem na całe zło”⁵, gdyż w odniesieniu do licznych spraw administracyjnych stanowi procedurę zbyt formalistyczną, a co za tym idzie kosztowną i czasochłonną.

1. Jurysdykcyjne postępowanie uproszczone

Aby odformalizować i przyspieszyć postępowanie administracyjne jurysdykcyjne, ustawodawca wprowadził do k.p.a. kompleksową regulację postępowania uproszczonego⁶. W polskim prawie administracyjnym zarówno w stanie prawnym obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r., jak i obecnie funkcjonowało i funkcjonuje wiele postępowań o charakterze uproszczonym, uregulowanych w ustawach procesowych (w tym również w k.p.a.) oraz ustawach prawa materialnego. Postępowania te cechują: zwięzła regulacja prawna, dostępność dla jednostki i odformalizowanie czynności podejmowanych przez podmioty po-

⁴ Zgodnie z zasadą proporcjonalności administracja powinna podejmować decyzje dotyczące praw i obowiązków jednostek tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu; zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w UE; 2012/2024(INI).

⁵ Na problem ograniczania stosowania przepisów k.p.a. przez przepisy szczególne zwraca uwagę Z. Kmiecik, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 46.

⁶ Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 935, został do k.p.a. dodany w dziale II rozdział 14 zatytułowany „Postępowanie uproszczone” (art. 163b-163g). Nowelizacja ta wprowadziła również kodeksową regulację milczącego załatwienia sprawy oraz mediacji, którym nie będę poświęcać uwagi w tym opracowaniu (z uwagi na jego ramy objętościowe), choć stanowią one także instytucje mające zapewnić uproszczenie i przyspieszenie postępowania. Na temat milczącego załatwienia sprawy por. m.in. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik (red. nauk.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019. Na temat mediacji w postępowaniu administracyjnym por. np. A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.

stępowania⁷. Odrębna i kompleksowa regulacja postępowania uproszczonego w Kodeksie postępowania administracyjnego stanowiła jednak zupełną nowość.

Zgodnie z art. 163b § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Przy wyodrębnieniu spraw podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym ustawodawca posłużył się kryterium przedmiotowym – rodzaju sprawy administracyjnej podlegającej rozpoznaniu, pozostawiając kwestię wyboru tychże spraw ustawodawcy, który w ustawach szczególnych może wprowadzić odpowiednie regulacje procesowe wskazujące rodzaje spraw administracyjnych, które powinny być rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym. Powyższe rozwiązanie wydawało się korzystne z praktycznego punktu widzenia, gdyż umożliwiało stopniowe wprowadzanie postępowania uproszczonego w sytuacjach, w których ustawodawca dostrzegłby taką potrzebę. Jednakże przez kilka pierwszych lat obowiązywania omawianej regulacji ustawodawca takiej potrzeby nie dostrzegał. Postępowanie uproszczone było zatem instytucją martwą. Jej ożywienie nastąpiło w szczególności w oparciu o regulacje u.w.k. wprowadzone ustawą z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych⁸. Przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a. o postępowaniu uproszczonym znajdują zastosowanie w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na kierowanie stajnią wyścigową⁹, postępowaniu w sprawie udzielenia licencji na trenowanie koni¹⁰, postępowaniu w sprawie udzielenia licencji na dosiadanie (powożenie) koni¹¹ oraz w postępowaniu w sprawie udzielenia licencji na pełnienie funkcji sędziego wyścigowego¹².

O stosowaniu przepisów działu II rozdziału 14 k.p.a. o postępowaniu uproszczonym jest mowa także w art. 29 ust. 8 u.d.p.¹³, zgodnie z którym do decyzji o przeniesieniu na rzecz innego podmiotu (który wyraża zgodę na przyjęcie wszystkich warunków określonych w decyzji) zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a., z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Sto-

⁷ Por. H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g-163l)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012-2016*, Warszawa 2017, s. 202-205.

⁸ Dz. U. poz. 1495.

⁹ Por. art. 21b ust. 3a u.w.k.

¹⁰ Por. art. 21c ust. 6a u.w.k.

¹¹ Por. art. 21d ust. 5a u.w.k.

¹² Por. art. 21e ust. 7a u.w.k.

¹³ Ustępy 7-8 art. 29 u.d.p. zostały dodane ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1261.

sowanie przepisów k.p.a. o postępowaniu uproszczonym przewidziano także w art. 39 ust. 7ad, ust. 10, ust. 14aa i ust. 15b oraz w art. 40e ust. 2 u.d.p.

Więcej regulacji w zakresie postępowania uproszczonego zostało wprowadzonych dopiero ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców¹⁴. W oparciu o regulacje tego aktu prawnego przepisy o postępowaniu uproszczonym stosuje się do postępowań w następujących sprawach:

- 1) wydania zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu i zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu¹⁵,
- 2) wydania zezwolenia z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych¹⁶,
- 3) wydania zezwolenia z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych¹⁷,
- 4) nadania uprawnień przewodnika górskiego¹⁸,
- 5) udzielenia prawa do wydawania świadectw dokumentujących potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu¹⁹,
- 6) wyrażenia zgody na zawarcie umowy pomiędzy polskim związkiem sportowym a spółką zarządzającą ligą zawodową ustalającej zasady funkcjonowania ligi zawodowej²⁰,
- 7) zatwierdzenia statutu polskiego związku sportowego oraz jego zmiany²¹,
- 8) wpisu znaku imiennego do rejestru znaków imiennych oraz odmowy wpisu²²,
- 9) wydania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji zawodowych, niezbędnych do zajmowania stanowisk na statku, dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowisk na jachtach komercyjnych oraz świadectw przeszkolenia po-

¹⁴ Dz. U. poz. 2185.

¹⁵ Art. 9 ust. 3f u.w.t.p.a.

¹⁶ Art. 9⁵ ust. 4b u.w.t.p.a.

¹⁷ Art. 18⁴ ust. 1a u.w.t.p.a.

¹⁸ Art. 28 ust. 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2211.

¹⁹ Art. 27 ust. 4a u.l.u.u.

²⁰ Art. 17 ust. 7 u.s.

²¹ Art. 21 ust. 3 u.s.

²² Art. 18 ust. 8a ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze, Dz. U. z 2023 r. poz. 536.

- twierdzących ukończenie wymaganych przepisami międzynarodowymi w zakresie gospodarki morskiej dodatkowych szkoleń²³,
- 10) wydania dokumentów stwierdzających uzyskanie kwalifikacji pilota morskiego lub szczególnych uprawnień pilotowych²⁴,
 - 11) wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń²⁵,
 - 12) wydania licencji połowowej²⁶,
 - 13) wydania pozwolenia na połowy organizmów morskich na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej w celach prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych albo w celu kształcenia, w zakresie rybołówstwa morskiego²⁷,
 - 14) wystawienia książeczki żeglarskiej²⁸.

Regulacja postępowania uproszczonego w k.p.a. stanowi model, który ustawodawca może wykorzystać w pełni, nie wprowadzając żadnych odmiennych rozwiązań, może jednak w ustawach szczególnych wprowadzić modyfikacje. Innymi słowy, postępowania uproszczone mogą mieć charakter ogólny (modelowy, kodeksowy) lub szczególny (z modyfikacjami wprowadzonymi na potrzeby konkretnej sprawy administracyjnej). Takie rozwiązanie sprzyja elastyczności procedur, jednak nie ich przejrzystości.

Wydaje się, że niewielkie znaczenie kodeksowego postępowania uproszczonego jest w pewnej mierze uwarunkowane tym, że regulując to postępowanie, ustawodawca działał w sposób wyraźnie zachowawczy, nie zdecydował bowiem o wprowadzeniu prekluzji dowodowej, gdy strona powoła nowe okoliczności istotne dla wyniku postępowania, nawet jeśli wniesie podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskaże okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawi dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania. W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne jedynie późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań. Natomiast zgodnie z art. 163d k.p.a., jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji publicznej w dalszym ciągu pro-

²³ Art. 71 ust. 6 u.b.m.

²⁴ Art. 107 ust. 5a u.b.m.

²⁵ Art. 55b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 519.

²⁶ Art. 35a ust. 1 u.r.m.

²⁷ Art. 84 ust. 8 u.r.m.

²⁸ Art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1694.

wadzi postępowanie z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym. Powołanie przez stronę nowych okoliczności w toku postępowania może często prowadzić do pominięcia przepisów o postępowaniu uproszczonym, a tym samym wywoływać negatywny wpływ na funkcjonowanie tej instytucji²⁹.

2. Zakończenie postępowania w formie czynności materialno-technicznej

Metodą na uproszczenie i przyspieszenie postępowania może być odejście od procedury jurysdykcyjnej poprzez zastąpienie decyzji administracyjnej inną formą działania administracji publicznej³⁰. Problemem jest jednak brak kompleksowej, choćby ramowej regulacji, która gwarantowałaby zachowanie podstawowych standardów proceduralnych w tego rodzaju przypadkach³¹. Ustawodawca tworzy różnorodne regulacje prawne, w ramach których posługuje się różnymi pozadecyzyjnymi formami działań administracji.

Przykładem postępowania, które tylko w określonych w ustawie przypadkach przekształca się w postępowanie administracyjne jurysdykcyjne i kończy decyzją administracyjną, zaś co do zasady podejmowane są w nim czynności materialno-techniczne, jest postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej³². W tym postępowaniu przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie dopiero w momencie, gdy postępowanie staje się administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym, to jest gdy zachodzą przesłanki wydania decyzji administracyjnej. Oznacza to, że wcześniej organy nie mają obowiązku prowadzenia postępowania (w tym postępowania wyjaśniającego) w oparciu o przepisy Kodeksu.

²⁹ Na inne przyczyny braku popularności postępowania uproszczonego wskazuje M. Romańska, *Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 7.04.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda*, [w:] J. Jągielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 259-261.

³⁰ Por. K. Ziemiński, *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 415-426 i D.R. Kijowski, *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 427-439.

³¹ Na co trafnie wskazuje M. Romańska, *op. cit.*, s. 262.

³² Prowadzone w oparciu o u.d.i.p. Na temat czynności materialno-technicznych w tym postępowaniu por. H. Knysiak-Sudyka, *Czynności materialno-techniczne w postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red. nauk.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 207 i n. Decyzja administracyjna może być wydana tylko w przypadkach wskazanych w art. 14 ust. 2 (umorzenie postępowania w sytuacji określonej w art. 14 ust. 1) i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (odmowa udostępnienia informacji publicznej).

Innym przykładem jest postępowanie w sprawie przyznania świadczenia wychowawczego. Zgodnie z art. 13a ust. 1 u.p.p.w.d. przyznanie przez ZUS świadczenia wychowawczego nie wymaga wydania decyzji. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu ZUS udostępnia osobie ubiegającej się o świadczenie wychowawcze informację o jego przyznaniu na profilu informacyjnym. Informacja o przyznaniu świadczenia wychowawczego lub zawiadomienie o umieszczeniu tej informacji na profilu informacyjnym mogą zostać przesłane przez ZUS osobie ubiegającej się o świadczenie na wskazany we wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego adres poczty elektronicznej lub numer telefonu. Zgodnie z art. 13 ust. 4 u.p.p.w.d. decyzje są wydawane w sprawach odmowy przyznania świadczenia wychowawczego, uchYLENIA lub zmiany prawa do tego świadczenia oraz nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem ust. 2 oraz z zastrzeżeniem, że organem wyższego stopnia w stosunku do ZUS jest Prezes ZUS. Zgodnie zaś z jej art. 28 ust. 2 w sprawach o świadczenie wychowawcze realizowane w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego przez wojewodę przepisów art. 37 k.p.a. nie stosuje się.

Kolejnym przykładem jest postępowanie w sprawie przyznania dodatku węglowego, prowadzone w oparciu o regulacje u.d.w. Zgodnie z art. 2 ust. 16 u.d.w. przyznanie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta dodatku węglowego nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania dodatku węglowego, uchYLENIE oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego wymagają wydania decyzji. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.d.w. w sprawach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o dodatku węglowym jest świetnym, wręcz akademickim przykładem rozwiązań prawnych tworzonych bez głębszego przemyślenia. Należy zauważyć, że weszła ona w życie 12 sierpnia 2022 r., a już 20 września 2022 r. weszła w życie jej istotna nowelizacja³³.

Na gruncie powyższej ustawy warto zwrócić uwagę na kwestię zakresu prowadzonego przez organy postępowania wyjaśniającego. W pierwotnym brzmieniu ustawy art. 2 ust. 15 stanowił jedynie, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje weryfikacji wniosku o wypłatę dodatku węglowego, w szczególności w zakresie zgłoszenia lub wpisania głównego źródła ogrzewania w centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia

³³ Wprowadzona ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, Dz. U. poz. 1967 (dalej „ustawa o szczególnych rozwiązaniach”).

21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków³⁴. Z takiego brzmienia przepisu organy wywodziły, że w sprawach dotyczących dodatku węglowego nie przeprowadza się postępowania wyjaśniającego wykraczającego poza zbadanie stanu ewidencji emisyjności budynków na dzień 11 sierpnia 2022 r.³⁵ Powyższa interpretacja, choć wątpliwa wobec użycia przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”, mogłaby prowadzić do przyspieszenia postępowania, poprzez ograniczenie postępowania wyjaśniającego do okoliczności wynikających z ewidencji emisyjności budynków.

Jednakże na mocy art. 50 ust. 1 pkt g ustawy o szczególnych rozwiązaniach doszło do istotnej nowelizacji u.d.w., polegającej na dodaniu po art. 2 ust. 15 ust. 15a-15e. Jednocześnie na mocy art. 52 ustawy zmieniającej wskazano, że do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie u.d.w. stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Z kolei 3 listopada 2022 r. zostały wprowadzone regulacje art. 2 ust. 15f i 15g u.d.w.³⁶ Z powyższych regulacji wynika obowiązek organów prowadzenia szerokiego i szczegółowego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie źródła ciepła, rodzaju stosowanych paliw w gospodarstwach domowych i to nie tylko wskazanych we wniosku o wypłatę dodatku węglowego, ale także tych, co do których organ jest w posiadaniu informacji wskazujących na to, że osoba, która nie złożyła wniosku o wypłatę dodatku węglowego, spełnia warunki jego przyznania wynikające z ustawy. Przepisy u.d.w. zobowiązują bowiem organ do ustalenia (np. w drodze wywiadu środowiskowego) rzeczywistego rodzaju źródła ciepła stosowanego w gospodarstwach domowych prowadzonych na terenie gminnym, jak również rodzaju paliwa używanego do ogrzewania budynków w tych gospodarstwach³⁷.

Zgodnie z art. 2 ust. 15a u.d.w., dokonując weryfikacji wniosku o wypłatę dodatku węglowego, organ bierze pod uwagę w szczególności:

- 1) informacje wynikające z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁸,

³⁴ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 438.

³⁵ Por. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 czerwca 2023 r., III SA/Kr 254/23, orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁶ Na mocy ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, Dz. U. poz. 2236.

³⁷ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2023 r., IV SA/Po 112/23, i wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lipca 2023 r., III SA Kr 335/23, orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁸ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1469.

- 2) informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie:
 - a) świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, o których mowa odpowiednio w art. 2 i art. 8 u.ś.r.,
 - b) świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 4 u.p.p.w.d.,
 - c) dodatku osłonowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym³⁹,
 - d) dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych⁴⁰;
- 3) dane zgromadzone w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców, o których mowa odpowiednio w art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 u.e.l.

Powyższy katalog źródeł i informacji, w oparciu o które organ może dokonać weryfikacji wniosku o dodatek węglowy, ma charakter otwarty. Organy są zatem zobowiązane do realizacji wynikającej z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. zasady prawdy obiektywnej, czyli mają obowiązek podjęcia z urzędu lub na wniosek wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz zebrania i rozpatrzenia w wyczerpujący sposób całego materiału dowodowego. Rezygnacja przez ustawodawcę z formy decyzji w razie przyznania dodatku węglowego nie wiąże się zatem w żaden sposób z ograniczeniami w zakresie prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Skoro zaś w sprawach nieuregulowanych ustawą o dodatku węglowym stosuje się przepisy k.p.a., to postępowanie wyjaśniające powinno być prowadzone zgodnie z regułami kodeksowymi, z poszanowaniem gwarancji ochrony praw strony. Powyższa regulacja z pewnością odpowiada wysokim standardom proceduralnym, lecz nie pozwala na przyspieszenie postępowania, które z natury rzeczy powinno być zakończone niezwłocznie, gdyż dotyczy świadczenia istotnego w konkretnym czasie (przed nadejściem okresu grzewczego).

Podsumowanie

Ustawodawca poszukuje różnych rozwiązań mających uprościć i przyspieszyć postępowania administracyjne, wprowadzając modyfikacje w ramach znanych i utrwalonych instytucji lub posługując się odmiennymi od decyzji administracyjnej formami działań administracji. W ostatnich latach działania ustawodawcy trudno jednak określić mianem systemowych czy przemyślnych. Tworzenie różnych, odmiennych konstrukcji wprowadza niepotrzebny

³⁹ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 759.

⁴⁰ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1335.

chaos i z pewnością nie przyczynia się do zwiększenia zaufania obywateli do władzy publicznej. Jeszcze bardziej niebezpieczne pod tym względem są nowelizacje ustaw, które nie zdążyły nawet stabilnie zafunkcjonować w praktyce stosowania prawa.

Zagadnienie wyłączenia członka organu doktoryzującego i członka komisji doktorskiej z powodu pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu doktorskim

Publikacje przygotowywane w ramach ksiąg jubileuszowych mają szczególny wymiar. Poza realizacją celu naukowego zmierzają one do uhonorowania osoby Jubilata oraz wyrażenia uznania dla Jego dorobku naukowego. Są jednak również unikalną okazją do refleksji o człowieku. Niech zatem będzie wolno autorom niniejszego opracowania wypowiedzieć na początku kilka słów o charakterze osobistym.

Wydany w 1972 r. wybór publicystyki Melchiora Wańkowicza nosił tytuł *Przez cztery klimaty 1912-1972*¹. Owe „cztery klimaty” to cztery epoki, których świadkiem i uczestnikiem był M. Wańkowicz: czasy rozbiorowe (w zaborze rosyjskim), II Rzeczpospolita, emigracja i PRL. Tytuł książki M. Wańkowicza współautorowi niniejszego opracowania przypominał się nie dlatego, że Pana Profesora Jerzego Korczaka zna od czasów Romanowów, ale dlatego, że – jak sobie uświadomił – Jerzego spotkał po raz pierwszy nie tylko w minionym wieku, ale i w minionym ustroju. Formuła „przez cztery klimaty” nie ma zatem w tym przypadku zastosowania, natomiast formuła „przez dwa klimaty” (PRL i III RP) już tak. W obu formułach, które, niestety, wyrażają upływ czasu, tkwi jednak także pierwiastek optymizmu – że epoki mijają, a ludzie trwają, oraz że doświadczenie człowieka spina klamrą różne czasy, a więc jest od tych czasów solidniejsze i stanowi źródło ciągłości.

Pierwsze spotkanie z Jerzym miało miejsce w październiku 1988 r. Odbywał się Zjazd Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego

* Dr hab. Mariusz Bogusz, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego; ORCID: [0000-0002-3173-079X](https://orcid.org/0000-0002-3173-079X).

** Dr Maria Jędrzejczak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0002-9384-7096](https://orcid.org/0000-0002-9384-7096).

¹ M. Wańkowicz, *Przez cztery klimaty 1912-1972*, Warszawa 1972.

w Rowach k. Słupska, kularowe rozmowy przynosiły nieśmiałą zapowiedź jakichś nowych czasów (kilka miesięcy wcześniej powołano pierwszego Rzecznika Praw Obywatelskich, pojawiały się pomysły na reaktywowanie samorządu terytorialnego), a Jerzy – jako młody doktor – z pasją i swadą dyskutował z blisko 80-letnim, ale młodym duchem, Profesorem Wacławem Dawidowiczem. To było 36 lat temu, czyli wczoraj. Owo „wczoraj” zasługiwało na przypomnienie, bo każdy jubileusz to przecież także podróż sentymentalna.

Jerzy – niech współautorowi niniejszego opracowania będzie wybaczona ta ocena przy użyciu „szkiełka i oka” – jest człowiekiem pełnowymiarowym. Tkwi głęboko w realnym życiu, które zna doskonale i to z wielu stron (także od strony prawniczej i samorządowej praktyki), jest erudytą mocno osadzonym w kulturze, a także administratywistą powszechnie znanym i cenionym przez środowisko, jak również posiadającym bogaty dorobek naukowy. Jerzy pełnił nadto funkcję recenzenta w – jak wynika z bazy wiedzy nauka-polska.pl – aż 18 postępowaniach doktorskich i habilitacyjnych.

Jednym z takich postępowań, w których Profesor Jerzy Korczak pełnił funkcję recenzenta, był przewód doktorski współautorki tekstu, zakończony w 2019 r. Pan Profesor dał się w nim zapamiętać jako niezwykle rzetelny i skrupulatny recenzent. Jednocześnie pochwały ze strony Pana Profesora potrafiły dodać skrzydeł (na zawsze zapamiętam słowa Pana Profesora, wypowiedziane na stojąco podczas obrony mojej rozprawy doktorskiej, że jest to najlepsza praca doktorska, jaką Profesor dotąd czytał). Takie docenienie kandydata do stopnia naukowego świadczy także o niezwyklej kulturze i życzliwości Pana Profesora jako recenzenta. Zapoczątkowało to dalszą, owocną współpracę z Panem Profesorem, który zgodził się być recenzentem także innych publikacji z moim udziałem. Należy dodać – równie znakomitym i rzetelnym recenzentem.

Niniejsze opracowanie – dedykowane Profesorowi Jerzemu Korczakowi – dotyczy zagadnienia prawnego rysującego się właśnie na tle ostatniej z wymienionych ról, w których w swoim zawodowym życiu musi wystąpić naukowiec, a mianowicie roli recenzenta. Rzecz dotyczy zagadnienia dopuszczalności łączenia funkcji członka organu doktoryzującego i członka komisji doktorskiej z funkcją recenzenta w postępowaniu doktorskim. Przepis art. 24 § 1 pkt 4 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. nakazuje bowiem wyłączenie od udziału w postępowaniu administracyjnym członka organu kolegialnego, który był w sprawie biegłym. Wobec nieuregulowania problematyki wyłączeń w postępowaniach naukowych w p.s.w.n., w postępowaniu doktorskim znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a. (art. 178 ust. 3 p.s.w.n.). Recen-

zent w postępowaniu doktorskim pełni zaś funkcję, która jest porównywalna z funkcją biegłego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stąd pytanie o jego ewentualne wyłączenie jako współdecydenta (członka komisji doktorskiej, członka organu doktoryzującego) w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora.

Należy przypomnieć, że recenzent w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora to – najogólniej rzecz ujmując – naukowiec-specjalista, który zostaje powołany przez gremium naukowe uprawnione do nadania stopnia doktora po to, by – z perspektywy wiedzy i metodologii naukowej – dokonać oceny wartości naukowej oraz prawidłowości rozprawy doktorskiej, a następnie przedłożyć tę ocenę temu gremium naukowemu w formie recenzji.

Omawiane zagadnienie dopuszczalności łączenia funkcji członka organu doktoryzującego i członka komisji doktorskiej z funkcją recenzenta w postępowaniu doktorskim wyłoniło się na skutek zmiany stanu prawnego, będącej wynikiem uchylenia u.s.n. oraz wejścia w życie p.s.w.n.

Dla zapewnienia klarowności wyводу konieczne jest wskazanie dwóch węzłowych, a jednocześnie mających związek z tematem, elementów dotychczasowej (tj. istniejącej pod rządem u.s.n.) regulacji prawnej.

- 1) Recenzent w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora (określanym w u.s.n. mianem przewodu doktorskiego – art. 11 ust. 1 u.s.n.) – na mocy wyraźnego zakazu ustawowego ustanowionego w art. 20 ust. 5 u.s.n. – nie mógł być członkiem rady jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód doktorski ani też nie mógł być zatrudniony w tej samej szkole wyższej lub jednostce organizacyjnej, której pracownikiem była osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora².
- 2) Recenzent w przewodzie doktorskim – na mocy wyraźnego przepisu o mocy powszechnie obowiązującej, tj. rozporządzenia Ministra – wchodził w skład komisji doktorskiej³. Komisja doktorska była zaś organem kolegialnym, któremu rada jednostki organizacyjnej prowadzącej przewód doktorski mogła przekazać uprawnienie do podejmowania niektórych,

² Przepis art. 20 ust. 5 u.s.n. miał następujące brzmienie: „5. W przewodach doktorskich powołuje się co najmniej dwóch recenzentów spośród osób zatrudnionych w szkole wyższej lub jednostce organizacyjnej innej niż ta, której pracownikiem jest osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora i niebędących członkami rady jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód”.

³ Skład ten, co najmniej siedmioosobowy, obejmował członków rady jednostki organizacyjnej prowadzącej przewód doktorski, posiadających bliżej określone w rozporządzeniu kwalifikacje naukowe, recenzentów rozprawy doktorskiej i promotorów – § 3 ust. 1 pkt 2 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 profesora (Dz. U. poz. 261).

niezbędnych w przewodzie doktorskim⁴, a należących do właściwości rady, uchwał⁵.

Pod rządem dotychczasowego stanu prawnego zagadnienie dopuszczalności łączenia funkcji członka organu podejmującego decyzję w sprawie nadania stopnia doktora z funkcją recenzenta w postępowaniu doktorskim (przewodzie doktorskim) oraz funkcji członka komisji doktorskiej z funkcją recenzenta w postępowaniu doktorskim nie występowało zatem jako problem prawny wymagający rozstrzygnięcia.

Gdy chodzi o pierwszą ze wskazanych kumulacji ról procesowych (członek organu podejmującego decyzję w sprawie nadania stopnia doktora i recenzent), to nie była ona możliwa z uwagi na ustanowiony w art. 20 ust. 5 u.s.n. zakaz (recenzent nie mógł być członkiem rady jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód doktorski). W konsekwencji kwestia ewentualnego wyłączenia członka organu podejmującego decyzję w sprawie nadania stopnia doktora z powodu pełnienia przez niego funkcji recenzenta nie występowała (obie role procesowe były rozłączne).

Gdy chodzi natomiast o drugą ze wskazanych kumulacji ról procesowych (członek komisji doktorskiej i recenzent), to była ona bezpośrednio uregulowana w przepisie powszechnie obowiązującym. Udział recenzenta w komisji doktorskiej był wprost przewidziany w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra⁶. W konsekwencji uprawnienie recenzenta (jako członka komisji doktorskiej) do głosowania w sprawie uchwał podejmowanych przez komisję doktorską nie budziło wątpliwości. Uprawnienie to stanowiło konsekwencję statusu prawnego recenzenta jako członka komisji doktorskiej – statusu opartego na przepisie o mocy powszechnie obowiązującej, tj. rozporządzeniu Ministra.

Status prawny recenzenta w postępowaniu doktorskim został jednak uregulowany na nowo w p.s.w.n. Należy wskazać na dwa kluczowe elementy nowej regulacji prawnej (odpowiadające wskazanym elementom regulacji dotychczasowej, oznaczonym jako pkt 1 i 2).

⁴ Zgodnie z art. 14 ust. 2 u.s.n. czynności przewodu doktorskiego kończyły się uchwałami rady jednostki organizacyjnej (najczęściej rady wydziału lub rady naukowej) w przedmiocie: wszczęcia przewodu doktorskiego i wyznaczenia promotora (a także promotora pomocniczego, w przypadku jego udziału w przewodzie); wyznaczenia recenzentów; przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony; przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej oraz nadania stopnia doktora.

⁵ Zgodnie z art. 14 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.n. były to uchwały w przedmiocie: przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony oraz przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej; ponadto, w przypadku gdy obrona rozprawy doktorskiej odbywała się przed komisją doktorską, komisja ta przygotowywała projekt uchwały w sprawie nadania stopnia doktora i przedstawiała go radzie jednostki organizacyjnej (art. 14 ust. 5 u.s.n.).

⁶ Zob. przyp. 3.

- 1) Przepis art. 190 ust. 2 p.s.w.n. stanowi, że „w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora wyznacza się 3 recenzentów spośród osób niebędących pracownikami podmiotu doktoryzującego oraz uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego, instytutu międzynarodowego, Centrum Łukasiewicz albo instytutu Sieci Łukasiewicz, których pracownikiem jest osoba ubiegająca się o stopień doktora” [podkr. autorów]. Cytowany przepis nie formułuje zatem zakazu łączenia funkcji recenzenta w postępowaniu doktorskim z posiadaniem statusu pracownika podmiotu doktoryzującego ani zakazu łączenia funkcji recenzenta w postępowaniu doktorskim z członkostwem w organie doktoryzującym, jeśli osoba ubiegająca się o stopień doktora nie jest [podkr. autorów] pracownikiem podmiotu doktoryzującego. W konsekwencji (odmiennie aniżeli pod rządem dotychczasowego stanu prawnego) może dojść do kumulacji roli procesowej recenzenta w postępowaniu doktorskim i członka organu doktoryzującego (może to mieć miejsce wówczas, gdy osoba ubiegająca się o stopień doktora nie jest pracownikiem podmiotu doktoryzującego). Brak wyraźnego zakazu kumulacji ról procesowych recenzenta i członka organu doktoryzującego nie stoi oczywiście na przeszkodzie stosowaniu przez organ doktoryzujący praktyki polegającej na powoływaniu recenzentów spoza składu organu doktoryzującego (i spoza podmiotu doktoryzującego), nawet jeśli doktorant nie jest pracownikiem podmiotu doktoryzującego. Nie zmienia to jednak faktu, że kumulacja roli procesowej recenzenta i członka organu doktoryzującego może *de lege lata* wystąpić.
- 2) Z kolei przepis art. 192 ust. 1 p.s.w.n. przewiduje możliwość powołania przez organ doktoryzujący komisji doktorskiej do „dokonywania czynności” w postępowaniu doktorskim. Jednakże, odmiennie aniżeli pod rządem dotychczasowego stanu prawnego, aktualnie obowiązujące przepisy o mocy powszechnie obowiązującej nie formułują listy czynności składających się na postępowanie doktorskie, nie określają rodzaju czynności, które mogą być przekazane do wykonania komisji doktorskiej przez organ doktoryzujący, ani też nie regulują składu komisji doktorskiej⁷ i trybu

⁷ W literaturze wskazuje się, że p.s.w.n. nie formułuje zakazu powoływania do komisji doktorskiej osób niebędących członkami organu doktoryzującego, a więc, że członkami komisji doktorskiej mogą być również recenzenci rozprawy doktorskiej (Ł. Kierznowski, *Stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki. Komentarz*, Warszawa 2021, teza 10 do art. 192, Lex/el.). Także P. Lisowski pisze, że „przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce nie wprowadzają wprost wymogu przesądzającego o tym, że rada dyscypliny naukowej ma powoływać komisję (dokorską) ze swojego składu” (*idem*, *Powinnościowy wymiar układu administracji publicznej – kilka refleksji na kanwie (nie)racjonalności ustawodawcy (na przykładzie zakazu łączenia członkostwa w statutowym organie uczelni z zatrudnieniem w administracji publicznej) X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 162).

jej działania⁸. Kwestie te powinny zostać uregulowane (przez każdy podmiot doktoryzujący we własnym zakresie) w aktach prawa zakładowego wydanych na podstawie art. 192 ust. 2 p.s.w.n.⁹ Ustawodawca zakłada zatem istnienie i dopuszcza możliwość występowania odrębności procedur awansowych w poszczególnych podmiotach doktoryzujących. Pod adresem takiego rozwiązania, prowadzącego do „autonomizacji procedur awansowych” w różnych ośrodkach naukowych, są w literaturze przedmiotu zgłaszane zastrzeżenia¹⁰. U ustawodawcy – jak się wydaje – przeżyło jednak dążenie do silnego powiązania stopnia doktora z marką i prestiżem podmiotu doktoryzującego (co zakłada pewne zróżnicowanie – aczkolwiek w ustawowych granicach – postępowań doktorskich prowadzonych w różnych ośrodkach naukowych).

Zmiana stanu prawnego polegająca na zniesieniu zakazu powoływania recenzenta „wewnętrznego” (o ile doktorant jest „zewnątrzny”) oraz odstąpieniu przez ustawodawcę od uregulowania składu komisji doktorskiej za pomocą przepisów powszechnie obowiązujących nasunęły wątpliwość co do tego, czy z uwagi na treść przepisu art. 24 § 1 pkt 4 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. oraz w zw. z art. 178 ust. 3 p.s.w.n., nakazującego wyłączenie w postępowaniu administracyjnym członka organu kolegialnego, który w tym postępowaniu był biegłym, dopuszczalna jest kumulacja ról procesowych: recenzenta w postępowaniu doktorskim i członka organu doktoryzującego oraz recenzenta w postępowaniu doktorskim i członka komisji doktorskiej.

W ocenie autorów niniejszego opracowania tego rodzaju kumulacje ról procesowych należy uznać za dopuszczalne. Przemawiają za tym następujące argumenty.

⁸ Por. H. Izdebski, [w:] J.M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, teza 2 do art. 192, LEX/el. 2023.

⁹ Zob. Ł. Kierznowski, *op. cit.*, tezy 9 i 10 do art. 192, Lex/el. Upoważnienie ustawowe obejmuje umocowanie dla senatu lub rady naukowej do określenia „sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora”. Zastrzeżenia terminologiczne w odniesieniu do zwrotu „sposób postępowania” formułuje H. Izdebski, [w:] J.M. Zieliński, H. Izdebski, *op. cit.*, teza 1 do art. 192 i teza 4 do art. 189, LEX/el. 2023.

¹⁰ M. Wojtuń wskazuje na ryzyka związane z autonomizacją procedur awansowych w poszczególnych uczelniach, wynikające z odstąpienia od regulowania tych procedur przepisami powszechnie obowiązującymi; Autor ten pisze, że „zjawisko decentralizacji regulacji proceduralnej w zakresie nadawania stopni naukowych musi nieuchronnie prowadzić do powstania prawnych partykularyzmów, tj. do stworzenia przez podmioty doktoryzujące i habilitujące autonomicznych i nierównoważnych porządków proceduralnych, co w sposób jaskrawy kontrastuje z poprzednio obowiązującą jednolitą regulacją, opartą na przepisach ustawowych oraz wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniu” (M. Wojtuń, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych*, PiP 2021, nr 2, s. 10).

Podstaw do zastosowaniu przepisu art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. w odniesieniu do recenzenta w postępowaniu doktorskim nie dostarcza interpretacja tego przepisu dokonana przy użyciu dyrektyw wykładni gramatyczno-językowej. Przepis ten odnosi się bowiem do biegłego, podczas gdy żaden z przepisów powszechnie obowiązujących nie określa recenzenta w postępowaniu doktorskim mianem biegłego.

Stwierdzenia o braku podstaw do zastosowania w odniesieniu do recenzenta w postępowaniu doktorskim przepisu art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. nie podważa przy tym okoliczność, że przepisy k.p.a. (w zakresie nieuregulowanym w p.s.w.n.) są w postępowaniu doktorskim stosowane „odpowiednio”, co mogłoby prowadzić do wniosku, że „biegły” w rozumieniu art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a., to – po „odpowiednim” przetransponowaniu tego przepisu¹¹ – recenzent w postępowaniu doktorskim.

Istotnie bowiem role procesowe biegłego w ogólnym postępowaniu administracyjnym i recenzenta w postępowaniu naukowym są do siebie podobne. Stan ten skłania M. Sieniuć do sformułowania lapidarnej konkluzji, że „recenzent w postępowaniach o nadanie stopnia i tytułu naukowego jest tym, kim w innych postępowaniach administracyjnych jest biegły”¹².

Z drugiej jednak strony, między biegłym w ogólnym postępowaniu administracyjnym a recenzentem w postępowaniu naukowym oraz między samym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem naukowym zachodzą różnice tak istotne, że nie pozwalają one na uznanie recenzenta w postępowaniu doktorskim za biegłego w rozumieniu art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a., nawet w ramach formuły „odpowiedniego” stosowania prawa.

Należy wskazać na następujące różnice między statusem prawnym recenzenta a statusem prawnym biegłego, jak również na specyfikę funkcji recenzenta w postępowaniu naukowym.

Na nauczyciela akademickiego ciąży prawny obowiązek pełnienia funkcji recenzenta – recenzent nie może bez uzasadnionej przyczyny uchylić się od pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu naukowym (art. 183 p.s.w.n.). W ogólnym postępowaniu administracyjnym taki obowiązek na biegłym nie ciąży.

¹¹ „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa polega zaś na stosowaniu przepisów regulujących jeden zakres odniesienia do drugiego zakresu odniesienia bądź wprost, bądź ze zmianami, bądź na niestosowaniu tych przepisów w ogóle. Na temat „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa zob. m.in.: J. Nowacki, *„Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, nr 3, s. 372; E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 78-86; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 215; M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, AUWr No 2724, PPIA 2005, t. LXV, s. 151 i n.

¹² M. Sieniuć, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, Łódź 2019, s. 242.

Recenzent musi posiadać ustawowo określone, wysokie kwalifikacje naukowe (art. 190 ust. 4 i 5 p.s.w.n.). W ogólnym postępowaniu administracyjnym podobnego rodzaju wymogi nie zostały określone w odniesieniu do biegłego.

Recenzje są sporządzane w określonej przez ustawę liczbie – w postępowaniu doktorskim muszą być ich trzy (art. 190 ust. 3 p.s.w.n.). W ogólnym postępowaniu administracyjnym nie ma ani minimalnych, ani maksymalnych limitów co do liczby opinii biegłego.

Recenzje są obligatoryjnymi dowodami w postępowaniu doktorskim. W ogólnym postępowaniu administracyjnym opinia biegłego nie jest obligatoryjna, potrzeba jej sporządzenia zależy od okoliczności sprawy.

Recenzje są (poza rozprawą doktorską) wyłącznymi dowodami w postępowaniu doktorskim. Stąd szczególna moc dowodowa recenzji; katalog środków dowodowych w postępowaniu doktorskim jest bowiem zamknięty. W ogólnym postępowaniu administracyjnym katalog środków dowodowych jest otwarty. Ponadto w postępowaniu doktorskim wyłączony jest sam dowód z opinii biegłego. Biegły nie może zatem – obok recenzentów – dokonać oceny rozprawy doktorskiej ani też zweryfikować poprawność recenzji.

Recenzje mają szczególny status procesowy – są autorskimi opracowaniami, którym treść i formę nadają wyłącznie recenzenci. W postępowaniach naukowych nie występują typowe dla postępowań jurysdykcyjnych rozwiązania procesowe umożliwiające weryfikację opinii biegłych, takie jak np.: składanie pism procesowych kwestionujących opinię biegłego, konfrontacja biegłych czy składanie przez stronę konkurencyjnych opinii prywatnych, pochodzących od innych specjalistów lub innych naukowców. Uprawnienia strony wynikające z zasady czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, w postępowaniu doktorskim i habilitacyjnym, z uwagi na ich ekspercki charakter, są ograniczone do form przewidzianych w przepisach szczególnych regulujących postępowanie naukowe¹³ lub form zwyczajowych (np. w ramach naukowej dyskusji w czasie obron rozpraw doktorskich lub kolokwiiów habilitacyjnych).

Możliwości kwestionowania recenzji lub weryfikacji ich treści są w postępowaniach naukowych znacząco ograniczone. Doktorant (lub habilitant) może podnosić argumenty przeciwko treści recenzji w postępowaniu odwoławczym lub zażaleniowym¹⁴. Nie można wykluczyć oceny sporządzonych w sprawie recenzji

¹³ *Ibidem*, s. 56, 242-243, 245; Z. Kmiecik, J. Wegner, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, PiP 2021, nr 3, s. 9-10.

¹⁴ W przypadku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie dopuszczenia do obrony z powodu sporządzenia przez recenzentów co najmniej dwóch negatywnych recenzji (art. 191 ust. 1 i 2 p.s.w.n.).

w „opiniach” co najmniej dwóch recenzentów powoływanych w postępowaniu odwoławczym/zażaleniowym przez Radę Doskonałości Naukowej (art. 238 ust. 2 p.s.w.n.). Na temat recenzji mogą się również wypowiadać i je oceniać członkowie organu doktoryzującego (habilitującego), jak również członkowie Rady Doskonałości Naukowej. Możliwość ta przysługuje również członkom innego (aniżeli pierwotny) organu doktoryzującego (habilitującego), któremu sprawa została przez Radę Doskonałości Naukowej przekazana do ponownego rozpatrzenia w wyniku uwzględnienia odwołania (art. 193 ust. 4 i art. 224 ust. 1 p.s.w.n.).

Mimo to postępowanie doktorskie (ani habilitacyjne) nie przewiduje – co świadczy o szczególnym statusie procesowym recenzji – możliwości uznania recenzji za „prawidłową” lub „nieprawidłową” (co jest możliwe w odniesieniu do opinii biegłego), lecz jedynie możliwość „podzielenia lub niepodzielenia przez członków organu wydającego decyzję oceny sformułowanej w recenzji w odniesieniu do dorobku osoby ubiegającej się o nadanie stopnia lub tytułu naukowego”¹⁵.

Recenzent w postępowaniu doktorskim dysponuje szczególnym uprawnieniem (którego nie posiada biegły w ogólnym postępowaniu administracyjnym): jeżeli recenzent wyda recenzję negatywną i w postępowaniu zostanie sporządzona co najmniej jeszcze jedna recenzja negatywna przez innego recenzenta, stanowisko recenzentów spowoduje odmowę dopuszczenia kandydata do obrony rozprawy doktorskiej (art. 191 ust. 1 i 2 p.s.w.n.). Dwóch recenzentów (o ile wydadzą negatywne recenzje) może zatem doprowadzić do wyłączenia możliwości nadania kandydatowi stopnia doktora¹⁶. Skoro zatem recenzenci (w liczbie co najmniej dwóch) dysponują tak istotnym uprawnieniem, to nie ma uzasadnionych powodów, dla których te same osoby miałyby być pozbawione prawa głosu jako członkowie organów kolegialnych o szerszym liczbowo składzie, tj. organu doktoryzującego i komisji doktorskiej, w których ich głos „waży” odpowiednio mniej (*argumentum a maiore ad minus*).

Ponadto – co stanowi argument odnoszący się do członkostwa recenzenta w komisji doktorskiej i jego prawa do głosowania w tej komisji – zarówno samo członkostwo recenzenta w tej komisji, jak i jego prawo do udziału w głosowaniach w komisji stanowią od wielu lat trwały element akademickiej tradycji w procedurach awansowych. Z uzasadnienia projektu nowego (a aktualnie

¹⁵ A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 298-299.

¹⁶ Rozwiązanie to budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej, ale *de lege lata* jest elementem obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Bliżej na ten temat zob. M. Bogusz, M. Miłosz, *Konstrukcja związania negatywnymi recenzjami w nowym postępowaniu doktorskim i habilitacyjnym*, PiP 2022, nr 5, s. 88 i n.; H. Izdebski, [w:] J.M. Zieliński, H. Izdebski, *op. cit.*, nota 7 do art. 221, LEX/el. 2023.

obowiązującego) uregulowania postępowania doktorskiego nie wynika zaś, by intencją ustawodawcy było przełamanie tej tradycji. Wydaje się, że stworzeniu przez ustawodawcę nowego uregulowania postępowania doktorskiego towarzyszyła intencja przeciwna – respektowania tej tradycji i specyfiki postępowań naukowych.

Należy wskazać, że ustawodawca, tworząc procedury naukowe w p.s.w.n., niewątpliwie był świadomy ryzyka występowania połączeń różnych ról procesowych nauczycieli akademickich, jak również występowania powiązań organizacyjnych i interpersonalnych między nimi, czego rezultatem było wprowadzenie różnego rodzaju ograniczeń i zakazów dotyczących członkostwa w organach uczestniczących w postępowaniach naukowych (m.in. art. 190 ust. 2, art. 221 ust. 4 i 5 p.s.w.n.). Wymaga podkreślenia, że wśród tych ograniczeń nie ma jednak takich, które obejmowałyby zakaz łączenia funkcji recenzenta z członkostwem w organach uczestniczących w postępowaniach naukowych. Przeciwnie, udział recenzenta w komisji habilitacyjnej (pełniacej w postępowaniu habilitacyjnym funkcję porównywalną z funkcją komisji doktorskiej w postępowaniu doktorskim) został nawet przewidziany wprost przez ustawę (art. 221 ust. 4 i 5 p.s.w.n.).

Na zakończenie należy przypomnieć, że społeczność naukowa jest systemem autopojetycznym. To sami uczeni decydują o tym, co w nauce jest wartością uzasadniającą przyjęcie osoby, która tę wartość „wytworzyła”, do społeczności uczonych lub jej awans naukowy. Szczególną i trudną do przecenienia rolę w procesie oceny – co w nauce jest wartością, a co nią nie jest – odgrywają recenzenci. Są oni – w pewnym sensie – przedstawicielami całej wspólnoty uczonych powołanymi do dokonania oceny wartości dorobku naukowego i osiągnięć naukowych innego naukowca. Mimo pełnienia funkcji recenzenta sami pozostają przy tym nadal członkami wspólnoty uczonych. Są oni ekspertami, tak jak ekspertami są ich koleżanki i koledzy zasiadający w organach lub komisjach doktorskich lub habilitacyjnych, a niepełniący funkcji recenzenta. Różnica między recenzentami a członkami naukowych gremiów decyzyjnych w postępowaniach naukowych polega jedynie na tym, że ci pierwsi są zobowiązani (właśnie z uwagi na konieczność sporządzenia recenzji) do poznania dorobku naukowego i osiągnięć naukowych kandydatów pełniej, głębiej i dokładniej. Są więc oni – właśnie z tego powodu – szczególnie predystynowani do tego, by współuczestniczyć także jako członkowie naukowych gremiów decyzyjnych w procesie nadawania stopnia naukowego, w tym stopnia doktora, a nie być z tego procesu eliminowani przy zastosowaniu instytucji wyłączenia (tylko na tej podstawie, że pełnili funkcję recenzenta).

Konkluzja wynikająca z powyższych rozważań sprowadza się do twierdzenia, że przepis art. 24 § 1 pkt 4 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. w zw. z art. 178 ust. 3

p.s.w.n. nie stanowi podstawy wyłączenia członka organu doktoryzującego ani członka komisji doktorskiej w postępowaniu doktorskim, w którym członek ten pełnił funkcję recenzenta.

Brak ustawowego zakazu kumulacji ról procesowych we wskazanym zakresie nie stoi natomiast na przeszkodzie wprowadzeniu przez podmioty doktoryzujące odmiennych uregulowań w aktach prawa zakładowego wydawanych na podstawie art. 192 ust. 2 p.s.w.n., jeżeli wprowadzenie tego rodzaju uregulowań podmioty te uznają za stosowne w ramach autonomii proceduralnej, będącej jednym z założeń leżących u podstaw nowego uregulowania postępowania doktorskiego w p.s.w.n.

Nowa formuła doręczeń w postępowaniu administracyjnym

Wstęp

Funkcjonowanie administracji publicznej nie może być oderwane od rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Ta ostatnia ulega ciągłym przemianom. Tym samym zmienia się administracja publiczna – zarówno w zakresie jej organizacji, zarządzania, modelu, jak i prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego i procesowego. Można postawić pytanie, czy administracja kreuje rzeczywistość, czy na odwrót. Wydaje się, że nie jest w tym miejscu możliwe udzielenie jednoznacznej, jednokierunkowej odpowiedzi. Ponadto zależy to od sfer działania administracji. W jednych to administracja będzie kreatorem określonych zachowań, wzorców postępowania. W drugiej od administracji będzie wymagało się przystosowania do reguł i osiągnięć wypracowanych w jej otoczeniu. Jedną z takich sfer jest rozwój nowoczesnych technologii informatycznych. Następuje on przede wszystkim poza administracją publiczną. Rezultaty prac związanych z rozwojem tych technologii są udostępniane na bieżąco społeczeństwu, które chętnie z nich korzysta i w coraz większym stopniu oczekuje, a niekiedy wręcz domaga się wdrożenia takich technologii do funkcjonowania administracji publicznej.

W postępowaniach administracyjnych można zaproponować wyróżnienie trzech etapów wprowadzania rozwiązań z obszaru tzw. nowych technologii – komputeryzację, informatyzację oraz automatyzację. Komputeryzacja przejawiała się w wymianie narzędzi wykorzystywanych w codziennej pracy, takich jak komputery, drukarki i inne urządzenia biurowe. Informatyzacja przejawia się w wykorzystywaniu technik informatycznych w e-administracji, we wprowadzeniu narzędzi informatycznych, którymi pracownicy urzędów obsługujących organy administracji publicznej posługują się w codziennej pracy. Automatyzacja czynności administracyjnych ma polegać na wykorzystaniu rozwiniętych technologii we wspomaganiu procesów rutynowych

* Dr Paweł Majczak, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID [0000-0002-3275-649X](https://orcid.org/0000-0002-3275-649X).

i powtarzalnych, jak również w procesie wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach¹.

W ostatnim czasie odnotowuje się zwiększanie rozwiązań z zakresu nowych technologii m.in. w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie części z nich zostało przyspieszone ze względu na wywołany przez pandemię COVID-19 brak możliwości bezpośredniego stykania się z innymi (np. art. 39³ k.p.a.). Inne funkcjonowały już wcześniej (np. automatyczne potwierdzenie otrzymania dokumentu elektronicznego w systemie teleinformatycznym). Szeręg rozwiązań ma być wdrożonych w bliższej lub dalszej przyszłości.

Przedmiot niniejszej publikacji zostanie zawężony do zarysowania założeń zmiany sposobu doręczania pism w postępowaniu administracyjnym. Do zgłębienia tematu skłoniła autora krótka, aczkolwiek treściwa i zapadająca w pamięć rozmowa z Panem Profesorem Jerzym Korczakiem podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej: „25 lat Samorządu Województwa Dolnośląskiego – dorobek i perspektywy”. Rozważaliśmy wówczas, jaki kształt przyjmie nowa formuła elektronicznych doręczeń w postępowaniu administracyjnym. Zastanawialiśmy się, czy zostanie sprawnie wdrożona i jakie trudności reforma ta może napotkać na swojej drodze. Pan Profesor wskazał wówczas, że zna grono osób, które kontestują wykorzystanie nowych technologii w kontakcie z urzędem. Autor niniejszej publikacji z kolei był bliższy tezie, że konieczność wdrożenia elektronicznego systemu doręczeń w postępowaniu administracyjnym nie jest kwestią przyszłości, lecz teraźniejszością. Pozostało mu jednak w głowie kilka argumentów Pana Profesora, które nie pozwalają obecnie bezrefleksyjnie zaaprobować wszystkich propozycji i sposobu wprowadzania nowych rozwiązań.

1. Hierarchia sposobów doręczeń indywidualnych

Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, nie dokonując zmiany istoty zasady oficjalności *per se*, wprowadziła m.in. nowe brzmienie przepisów k.p.a. o doręczeniach indywidualnych, przesądzając o przejściu na doręczania przyjmujące za podstawę publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego² i publiczną usługę hybrydową³ oraz wprowadzenie obowiązku

¹ Zob. art. 14 § 1b k.p.a., zgodnie z którym: „Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się”.

² Dalej: PURDE.

³ Dalej: PUH.

posiadania nowych adresów do doręczeń elektronicznych⁴ (art. 61 pkt 5 u.d.e. w zw. z art. 39 i art. 39¹ k.p.a.). Pewne wątpliwości co do poprawności techniki prawodawczej budzi określenie momentu wejścia w życie nowych rozwiązań. Artykuł 39, art. 39¹ i 39⁴ k.p.a. w nowym brzmieniu wprowadzono 5 października 2021 r. Zapoznając się wyłącznie z treścią k.p.a., można dojść do wniosku, że nowe rozwiązania już funkcjonują. Nic bardziej mylnego. Informacja o tym widnieje jednak dopiero w art. 155 u.d.e. oraz komunikacie Ministra Cyfryzacji wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.d.e.⁵ Co więcej, w niektórych przypadkach terminy wejścia w życie przepisów wykorzystujących PURDE oraz PUH różnią się (najczęściej są to daty 10 grudnia 2023 r. oraz 1 października 2029 r.), co sprawia, że obecnie znajdujemy się w okresie przejściowym, w którym organy administracji publicznej mimo wprowadzenia nowych przepisów regulujących zasady korespondencji w k.p.a. nie muszą tych regulacji stosować (okres przejściowy trwa od 5 października 2021 r. do 30 września 2029 r.)⁶.

Nowe brzmienie art. 39 k.p.a. przesądza o wprowadzeniu hierarchii sposobów doręczeń pism w postępowaniu administracyjnym. Przyjmuje trzy tryby – podstawowy oraz pomocniczy (uzupełniający) I i II stopnia.

Normatywny opis podstawowego trybu doręczeń znajduje się w art. 39 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem domyślną formą doręczeń indywidualnych jest doręczenie przez organ administracji publicznej pisma na ADE. Od tej reguły przewidziane zostały dwa wyjątki pod postacią doręczenia na konto w systemie teleinformatycznym organu albo doręczenia w siedzibie organu. Tryb ten nie przewiduje możliwości doręczania przez pracowników organu albo przez inne upoważnione osoby.

Tryb pomocniczy I stopnia został przewidziany w art. 39 § 2 k.p.a. Znajdzie on zastosowanie w razie braku możliwości doręczenia w trybie podstawowym. Wówczas organ administracji publicznej doręczy pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem PUH albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione do tego osoby.

Tryb pomocniczy II stopnia normuje art. 39 § 3 k.p.a. wskazujący, że w przypadku braku możliwości wykorzystania trybu podstawowego oraz po-

⁴ Dalej: ADE.

⁵ Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym, Dz. U. poz. 1077.

⁶ Zob. M. Adamczyk, *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 7-18.

mocniczego II stopnia organ doręczy pisma przesyłką rejestrowaną albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Przepisy k.p.a. nie zawierają kompleksowej regulacji materii doręczeń w nowej formule. W wielu kwestiach zajdzie konieczność współstosowania u.d.e. oraz pr. poczt., do których odsyłają *expressis verbis* przepisy rozdziału 8 k.p.a. Stawia się tezę, zgodnie z którą k.p.a. zawiera cechy regulacji ramowej. Z kolei u.d.e. reguluje zasady komunikacji z udziałem podmiotów publicznych modelowo. Przepisy u.d.e. powinno się traktować systemowo – z uwzględnieniem regulacji szczególnych, takich jak normujące poszczególne postępowania z udziałem podmiotów publicznych⁷.

2. Tryb podstawowy doręczeń indywidualnych

2.1. Podstawowe pojęcia

Artykuł 39 § 1 k.p.a. posługuje się dwoma pojęciami wymagającymi wyjaśnienia. Mowa w nim o: „adresie do doręczeń elektronicznych” oraz „systemie teleinformatycznym organu”.

Pojęcie adresu do doręczeń elektronicznych należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 u.d.e. Stosownie do tego przepisu jest to adres elektroniczny podmiotu korzystającego z PURDE lub PUH albo z KURDE⁸, umożliwiający jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług. Przepis ten zawiera kolejne pojęcia posiadające swoje definicje legalne. Pierwszym jest pojęcie adresu elektronicznego zdefiniowane w art. 2 pkt 1 u.s.u.d.e. Dla zbudowania jego pełnej definicji niezbędne jest odwołanie się do kolejnych pojęć, o których mowa w definicji poprzedniej, takich jak: system teleinformatyczny (art. 2 pkt 3 u.s.u.d.e.), sieć telekomunikacyjna (art. 2 pkt 35 pr. telekom.) itd. Drugim pojęciem zawartym w definicji adresu do doręczeń elektronicznych jest PURDE⁹, która stanowi usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, świadczoną przez operatora wyznaczonego¹⁰ (art. 2 pkt 8 u.d.e.).

⁷ A. Cebera, *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, nr 2, s. 161.

⁸ Kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego, dalej: KURDE.

⁹ Zdefiniowana w art. 3 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (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 uchylającego dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r., s. 73 – dalej: rozporządzenie 910/2014.

¹⁰ Zob. art. 3 pkt 13 pr. poczt.

Trzecim pojęciem jest PUH oznaczająca usługę pocztową¹¹, świadczoną przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny (art. 2 pkt 7 u.d.e.). Czwartym pojęciem jest KURDE, oznaczająca usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która spełnia wymogi w art. 44 rozporządzenia 910/2014 (art. 2 pkt 3 u.d.e. w zw. z art. 3 pkt 37 i art. 44 rozporządzenia 910/2014).

Analiza treści przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że zawierają one w wielu miejscach techniczne pojęcia, które z pewnością będą stanowiły punkt odniesienia dla podmiotów tworzących systemy teleinformatyczne obsługujące doręczenia elektroniczne. Z punktu widzenia organu administracji publicznej stosującego przepisy k.p.a. nie będą one odgrywały decydującej roli. Stąd w niniejszym opracowaniu zrezygnowano z kompleksowego ich zdefiniowania. Dla zapewnienia prawidłowości procedury administracyjnej większego znaczenia nabierają odpowiedzi na pytania o relacje między adresem do doręczeń elektronicznych a adresem poczty elektronicznej (e-mailem) oraz kontem ePUAP, katalogiem podmiotów, wobec których należy stosować podstawowy tryb doręczeń indywidualnych, źródłem pozyskania adresu do doręczeń elektronicznych przez organ oraz momentem doręczenia.

2.2. Doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych

2.2.1 Relacje między adresem do doręczeń elektronicznych a adresem poczty elektronicznej (e-mailem) oraz kontem ePUAP

Komunikacja elektroniczna z organami administracji publicznej była możliwa jeszcze przed wejściem w życie u.d.e. i nowelizacją przepisów k.p.a., które wprowadziła. Fundamentalne znaczenie dla rozwoju tego rodzaju komunikacji miało ustanowienie obowiązku posiadania przez organy publiczne elektronicznej skrzynki podawczej (ESP¹²) zlokalizowanej na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP¹³).

Przed 5 października 2021 r. art. 63 § 1 k.p.a. wskazywał, że podania mogą być wnoszone m.in. za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez ESP organu administracji publicznej. W wyniku błędnej interpretacji przepisu oraz być może zbyt mało klarownego przekazu medialnego propagującego elektroniczne załatwianie spraw w urzędzie, podania były przysyłane do urzędu na adres e-mail. ESP oraz adresu e-mail nie można utożsamiać.

¹¹ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 3 pr. poczt.

¹² Zob. art. 3 pkt 17 u.i.d.p.r.z.

¹³ Zob. art. 3 pkt 13 u.i.d.p.r.z.

Praktyka postępowania w takim przypadku była różna – albo uznawano, że taki mail nie wywołuje skutków prawnych, o czym informowało się wnoszącego podanie oraz pouczano o dopuszczalnych środkach jego wniesienia przez ESP albo wzywano do usunięcia braków formalnych w postaci uzupełnienia własnoręcznego podpisu. Z dniem 5 października 2021 r. ustawodawca przesądził jednoznacznie, że: „Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania” (art. 63 § 1 *in fine* k.p.a.).

Wyjaśniając relacje między ESP na platformie ePUAP a ADE w ramach PURDE, można w uproszeniu wskazać, że ADE w ramach PURDE jest nowszą, aczkolwiek niekompatybilną z ESP na platformie ePUAP i e-mailem metodą realizacji usług elektronicznego doręczenia. Na chwilę obecną nie ma możliwości przesłania korespondencji z konta ePUAP na ADE i odwrotnie¹⁴. EPUAP i ESP docelowo mają zostać usunięte na rzecz nowszego rozwiązania. Kluczowe znaczenie w relacjach między ESP i ePUAP a ADE i PURDE posiadają przepisy art. 147 i art. 148 u.d.e. Pierwszy wprowadza tzw. regułę równoważności skutków doręczenia korespondencji przez ePUAP z doręczeniem korespondencji z wykorzystaniem PURDE w okresie przejściowym (od 5 października 2021 r. do 30 września 2029 r.). Drugi z przepisów wskazuje, że: „Zgromadzona w ePUAP korespondencja jest dostępna dla posiadacza konta użytkownika lub elektronicznej skrzynki podawczej w ePUAP w sposób umożliwiający jej przeglądanie, kopiowanie i usuwanie do dnia 30 września 2029 r.”. Po upływie tego terminu z ePUAP zostaną usunięte konta użytkownika i ESP wraz z ich zawartością.

2.2.2. Katalog podmiotów obowiązanych do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych

Obowiązek posiadania ADE jest zróżnicowany w zależności od kategorii podmiotu. Jest to obligatoryjne dla podmiotów publicznych (art. 8 u.d.e.) oraz podmiotów wymienionych w art. 9 u.d.e., takich jak adwokat wykonujący zawód; radca prawny wykonujący zawód; doradca podatkowy wykonujący zawód; podmiot niepubliczny wpisany do rejestru przedsiębiorców. Posiadanie ADE przez podmiot niepubliczny jest fakultatywne (art. 10 u.d.e.). Oznacza to, że aby nowa formuła doręczeń mogła funkcjonować na pełną skalę, konieczne jest przekonanie osób fizycznych do założenia takiego adresu¹⁵.

¹⁴ A. Cebera, *op. cit.*, s. 164.

¹⁵ Wniosek o założenie adresu do doręczeń elektronicznych można złożyć np. przez internet pod adresem <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-adres-do-e-doreczen-u-publicznego-dostawcy-uslugi-e-doreczen>.

W przypadku podmiotów niepublicznych oraz wymienionych w art. 9 u.d.e. ADE może być powiązany z PURDE albo KURDE. W przypadku podmiotów publicznych powiązanie to może być tylko z PURDE.

2.2.3. Baza adresów elektronicznych

Do prawidłowego funkcjonowania nowej formuły doręczeń niezbędne jest stworzenie bazy adresów elektronicznych¹⁶ będącej rejestrem publicznym, w którym gromadzone są ADE (zob. rozdział 3 u.d.e.). Z art. 39 § 1 k.p.a. normującym tryb podstawowy doręczeń koresponduje art. 39¹ k.p.a. wskazujący, że pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na: ADE wpisany do BAE, a w przypadku pełnomocnika – na ADE wskazany w podaniu, albo ADE powiązany z KURDE, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli ADE strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do BAE.

Zgodnie z art. 7 § 1 u.d.e. wpis ADE do BAE jest równoznaczny z żądaniem doręczania korespondencji przez podmioty publiczne na ten adres. Przepis ten z jednej strony wiąże założenie takiego adresu z wyrażeniem żądania doręczania pism przy jego wykorzystaniu. Z drugiej nakłada na organ administracji publicznej obowiązek doręczania pism na ten adres, a tym samym sprawdzenia, czy adresat pisma figuruje w BAE.

2.2.4. Moment doręczenia pisma przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego

Ustalenie momentu doręczenia pisma następuje na podstawie 39⁴ k.p.a. w zw. z art. 42 i 41 u.d.e. i różni się w zależności od tego, czy doręczenie następuje do podmiotu publicznego, czy niepublicznego.

Korespondencja zostaje doręczona na ADE podmiotu niepublicznego w chwili odebrania korespondencji, natomiast do podmiotu publicznego w chwili wpłynięcia korespondencji. Odebranie dokumentu elektronicznego definiowane jest jako każde działanie adresata posiadającego ADE, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu. Wpłynięcie dokumentu elektronicznego na ADE postrzegane jest jako zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu.

Nowe przepisy przewidują również instytucję fikcji doręczenia, lecz tylko w przypadku doręczeń do podmiotu niepublicznego. Wówczas uznaje się, że dowód otrzymania jest wystawiany po upływie 14 dni od dnia wpłynięcia ko-

¹⁶ Dalej: BAE.

respondencji przesłanej przez podmiot publiczny na ADE podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu (art. 41 ust. 1 pkt 3 u.d.e.). Korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na ADE podmiotu niepublicznego (art. 42 ust. 2 u.d.e.).

W przypadku doręczania pism drogą elektroniczną nie można wykluczać wystąpienia problemów technicznych. W takim przypadku należy dopuścić możliwość obalenia domniemania doręczenia w chwili odebrania lub wpłynięcia korespondencji, np. ze względu na brak możliwości zapoznania się z nią na skutek uszkodzenia pliku. Brak możliwości zapoznania się adresata z treścią wysłanych danych po upływie 24 godzin od chwili ich wysłania, potwierdzonego dowodem wysłania, z przyczyn leżących po stronie operatora wyznaczonego kwalifikowany jest jako niewykonanie PURDE, za które – z pewnymi wyjątkami – odpowiada operator wyznaczony (art. 55 ust. 4 i 5 u.d.e.).

2.3. Doręczenie na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu

Doręczenie na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu stanowią wyjątek od zasady doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych. Pierwszy sposób doręczenia związany jest z wyłączeniem stosowania u.d.e., o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. d u.d.e. Zgodnie z tym przepisem u.d.e. nie stosuje się, jeżeli przepisy odrębne przewidują wnoszenie lub doręczanie korespondencji z wykorzystaniem innych niż ADE rozwiązań techniczno-organizacyjnych, w szczególności na konta w systemach teleinformatycznych. Jako przykłady takich systemów teleinformatycznych można podać ePUAP, e-Urząd Skarbowy, Platformę Usług Elektronicznych ZUS, Platformę Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, Internetowe Konto Pacjenta. Część z usług publicznych dostępna jest również poprzez aplikację mObywatel¹⁷.

W siedzibie organu może być doręczone tylko pismo w wersji papierowej do rąk własnych adresata w trybie art. 42 § 2 k.p.a. Podkreślić należy, że taki sposób doręczenia może się ziścić tylko wówczas, gdy adresat pisma znajdzie się w siedzibie organu. Niedopuszczalne jest wezwanie go do siedziby organu w celu doręczenia mu pisma¹⁸.

¹⁷ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, Art. 3, [w:] K. Czaplicki et al., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021 [dostęp 31.10.2023].

¹⁸ P. Wajda, Art. 39, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2023 [dostęp 31.10.2023].

3. Tryb pomocniczy doręczeń I i II stopnia

Nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji, w których zastosowanie podstawowego trybu doręczeń nie będzie możliwe. Przeszkody w jego zastosowaniu mogą posiadać charakter prawny (np. pismo obejmuje w swojej treści informacje niejawne, adresatem jest osoba pozbawiona wolności) albo faktyczny (np. niedysponowanie przez adresata ADE)¹⁹.

W trybie pomocniczym w pierwszej kolejności będzie wykorzystywał się PUH, której istota przejawia się w tym, że operator wyznaczony przekształca dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata (art. 46 ust. 1 u.d.e.). Doręczany będzie więc wydruk dokumentu elektronicznego oraz dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej. Wydruk ten nie będzie stanowił oryginału pisma, oryginał bowiem przyjmie formę elektroniczną. Będzie posiadał jednak moc zrównaną z mocą dokumentów, z których został wykonany (art. 47 ust. 2 u.d.e.). Podstawowe zasady świadczenia PUH znajdują się w art. 45-47 u.d.e.

W razie braku możliwości wykorzystania trybu podstawowego oraz pomocniczego I stopnia (zob. np. art. 49 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.e.) pismo będzie doręczane przesyłką rejestrowaną albo przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Nietrudno dostrzec, że tryb ten odpowiada w istocie dawnemu brzmieniu art. 39 k.p.a. Domyślny niegdyś sposób doręczania stał się w nowej formule doręczeń trybem stosowanym w ostatniej kolejności, gdy zastosowanie innych stanie się niemożliwe. Warto zasygnalizować, że opisywany tryb może również znaleźć zastosowanie w przypadku doręczenia decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny (art. 39 § 4 k.p.a.). Wówczas przepisów art. 39 § 1 i § 2 pkt 1 k.p.a. nie stosuje się.

¹⁹ Zob. A. Cebera, *op. cit.*, s. 170-171.

Podsumowanie

Nowa formuła doręczeń w postępowaniu administracyjnym z pewnością mieści się w ramach procesów zmian administracji publicznej w XXI w. Co więcej, stanowi ona nie lada wyzwanie dla administracji. Na wstępie konieczne jest zdefiniowanie i zrozumienie pojęć oraz systemów, które mają być wykorzystywane przy realizacji doręczeń. Poszczególne, podstawowe pojęcia są definiowane poprzez wielostopniowe odesłania do innych przepisów prawa nie tylko krajowego, ale również unijnego. Odnoszą się do wielu technicznych aspektów. Stąd konieczne jest otwarcie badań nad administracją w tej sferze poza obszar nauk prawnych. Nie da się zaprzeczyć, że do wdrażania i utrzymania systemów zapewniających realizację obowiązku doręczania pism drogą elektroniczną albo hybrydową konieczne jest zapewnienie wsparcia sektora IT.

Można dostrzec, że podział na tryby podstawowe i pomocnicze doręczeń pozwala na wyodrębnienie grupy podmiotów deklarujących swoją cyfrowość, gotowość i chęć (w przypadku podmiotów fakultatywnie zakładających ADE) wykorzystywania nowych technologii w kontaktach z administracją publiczną oraz podmiotów tzw. wykluczonych cyfrowo – niemających dostępu do techniki informatycznej, albo wprawdzie mających taki dostęp, ale kontestujących wdrażanie wobec nich nowych rozwiązań e-administracji. O ile bowiem osoby fizyczne będą mogły wybrać, czy chcą korzystać z nowego sposobu doręczeń elektronicznych, o tyle podmioty publiczne będą miały obowiązek prawny, a nie uprawnienie do wykorzystywania PURDE, o ile nie zajdą przesłanki wyłączające ją.

Wdrożenie nowej formuły doręczeń jest procesem zmian na szeroką skalę. Obejmuje nie tylko wyedukowanie urzędników z zakresu nowych zasad doręczeń, ale również m.in. przygotowanie, wdrożenie i utrzymanie systemów zapewniających funkcjonowanie e-doręczeń, przygotowanie społeczeństwa, jak wnosić i odbierać pisma oraz poradzenie sobie z problemami praktycznymi stosowania nowych rozwiązań, które na obecnym etapie mogą być jedynie hipotetyczne i niemożliwe całkowicie do przewidzenia ani przez praktyków, ani teoretyków prawa oraz przedstawicieli innych nauk i grup zawodowych, które będą brały udział we wdrażaniu nowych rozwiązań. Niemniej należy zająć stanowisko, że elektroniczna komunikacja z administracją publiczną jest potrzebna. Jest wręcz nieuniknionym kierunkiem zmian administracji publicznej w XXI w. Ważne, aby była skuteczna, rozumiała i poprawnie funkcjonowała.

Przedmiot rozpoznania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego

W dawniejszej nauce przyjmowano, że wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (także podatkowej) zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością procesową wyliczoną enumeratywnie w przepisach prawa procesowego lub ustawach szczególnych¹. Postępowanie wznowieniowe posiada charakter samoistny. Stanowi nowe, odrębne postępowanie w stosunku do postępowania zwykłego. Jego przedmiotem jest sprawa administracyjna (podatkowa) procesowa – czyli sprawa weryfikacji decyzji ostatecznej rozstrzygającej sprawę administracyjną (podatkową) materialną. Podstawy prawne do wznowienia postępowania administracyjnego i podatkowego nie posiadają jednolitego charakteru. Obecnie nie można już twierdzić, że są to jedynie kwalifikowane wady procesowe tkwiące w postępowaniu organu administracji publicznej (organu podatkowego) poprzedzającym wydanie decyzji ostatecznej rozstrzygającej sprawę materialną, chociaż statystycznie stanowią najczęstszą przyczynę wznowienia postępowania. Współcześnie przyjmuje się, że owa weryfikacja musi nastąpić nie tylko wówczas, gdy postępowanie poprzedzające wydanie decyzji dotknięte było kwalifikowaną wadą wyliczoną w przepisach prawa procesowego, ale także wówczas, gdy stan faktyczny bądź stan prawny, przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia sprawy, okazał się następnie inny. Jeśli chodzi o stan faktyczny, to może tu wchodzić w grę sytuacja, gdy zostaje ujawniona nowa oraz istotna dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczność faktyczna (lub środek dowodowy) istniejąca uprzednio, ale nieznaną organowi załatwiającemu sprawę. Może to jednak być również zmiana następcza, tzn. taka, która zaistniała już po rozstrzygnięciu sprawy decyzją ostateczną (np. rozstrzygnięcie kwestii wstępnej przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przez organ rozstrzygający sprawę

* Dr hab. Krzysztof Sobieralski, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-2412-6674](https://orcid.org/0000-0002-2412-6674).

¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 230; *idem*, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 242.

czy też następcze uchylene decyzji lub postanowienia, w oparciu o które wydano decyzję rozstrzygającą sprawę). Następca zmiana stanu prawnego, stanowiąca podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub podatkowego, nie dotyczy zmian legislacyjnych, przeprowadzonych przez ustawodawcę po rozstrzygnięciu przez właściwy organ administracji publicznej sprawy indywidualnej decyzją ostateczną, lecz obejmuje eliminację podstawy prawnej wydania decyzji rozstrzygającej sprawę indywidualną na skutek dokonanej w wyroku TK negatywnej oceny zgodności z Konstytucją RP tej podstawy prawnej lub negatywnej oceny TSUE. Celem instytucji wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego) jest weryfikacja postępowania poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (podatkowej) na podstawie zasad przyjętych w przepisach prawa procesowego, z położeniem akcentu na przestrzeganie gwarancji ustalenia stanu faktycznego zgodnie z zasadą ogólną prawdy obiektywnej, przy udziale strony². Chodzi zatem zarówno o weryfikację prawidłowości ustalenia stanu faktycznego z punktu widzenia wykluczenia ciężkiego naruszenia przepisów prawa podważającego obiektywne ustalenie stanu faktycznego, jak i o weryfikację prawidłowości ustalenia stanu prawnego, jeśli doszło do następczej oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych, stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej decyzją administracyjną. Wadliwe ustalenie stanu faktycznego może być wynikiem zarówno zawinionego (czasem celowego) naruszenia (np. dopuszczenie się przestępstwa przez organ podatkowy), jak i okoliczności niezawinionych. Hierarchiczna wadliwość stanu prawnego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej jest natomiast okolicznością niezawinioną przez organ, który wszak musiał stosować wszystkie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, korzystające z domniemania prawidłowości. Niezbędność istnienia instytucji wznowienia postępowania administracyjnego wynika z faktu, że już po przyjęciu decyzji ostatecznej lub ostatecznego postanowienia może ujawnić się wadliwość postępowania, w którym to orzeczenie zapadło, mogą też pojawić się okoliczności powodujące, że przesłanki, na których oparto rozstrzygnięcie sprawy, straciły znaczenie.

W art. 145 § 1 k.p.a. ustawodawca przyjął, że: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie [...]”. Odwołania do zakończenia „sprawy” decyzją ostateczną nie ma już jednak w przypadku przesłanek wznowienia postępowania określonych w art. 145a k.p.a. i art. 145b k.p.a.

Należy rozważyć, jakiego rodzaju „sprawa” jest przedmiotem rozpoznania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego.

² Zob. B. Adamiak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 249.

T. Kiełkowski sprawę administracyjną ujął jako: „kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący”³. Zdaniem T. Wosia sprawę administracyjną stanowi przewidziana w przepisach prawa administracyjnego materialnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracji i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi. Stosunek administracyjnoprawny zawiązuje się wraz z powstaniem sprawy administracyjnej. Następuje to z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych zawartych w hipotezie normy wyższego stopnia stanowiącej o powinności zastosowania normy przedmiotowej przez rozstrzygnięcie o określonych uprawnieniach lub obowiązkach za pomocą autorytatywnego aktu, którym najczęściej jest decyzja administracyjna⁴.

Ustalając przedmiot postępowania prowadzonego w nadzwyczajnym trybie wznowienia postępowania administracyjnego, należy mieć na względzie pojęcie i cel tej instytucji procesowej. Niemniej trzeba pamiętać, że jest ona związana z przedmiotem i pojęciem ogólnego postępowania administracyjnego. Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego nie istnieją bez trybu zwykłego. Dlatego w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym, a w szczególności w trybie wznowienia postępowania administracyjnego dochodzi do wzajemnego przenikania się tych przedmiotów. Stosownie do treści art. 1 pkt 1 k.p.a. przepisy k.p.a. regulują postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco. Sprawa indywidualna jest elementem statycznym postępowania administracyjnego. Natomiast postępowanie prowadzone w celu jej rozstrzygnięcia to właśnie element kinetyczny⁵. Ustawodawca w art. 1 pkt 1 k.p.a. nie ograniczył pojęcia rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej jedynie do postępowania prowadzonego przez właściwy organ w trybie zwykłym. Postępowanie administracyjne toczące się w trybie nadzwyczajnym również jest prowadzone w sprawie indywidualnej, chociaż w innej perspektywie. Sprawa weryfikacji rozstrzygnięcia organu administracji publicznej i konsekwencji prawnych tej weryfikacji to także sprawa indywidualna. W trybie zwykłym postępowania administracyjnego rozstrzygnięcie sprawy

³ T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

⁴ Zob. T. Woś, [w:] H. Knysiak-Molczyk *et al.*, T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 102 i n.; *idem*, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr No 1022, „Prawo” 1990, t. CLXVIII, s. 334; T. Kiełkowski, *Sprawa...*, s. 33.

⁵ Szerzej na temat statyki i kinetyki procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego zob. K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 70 i n.

indywidualnej to konkretyzacja praw lub obowiązków jednostki (rozstrzygnięcie merytoryczne o charakterze materialnym). Tutaj aspekt procesowy należy tylko do kinetyki postępowania, sam w sobie nie stanowi jeszcze przedmiotu postępowania. W trybach nadzwyczajnych – z uwagi na ich cel i charakter – przedmiot postępowania składa się z dwóch komponentów, które są autonomiczne, ale jednak powiązane ze sobą na zasadzie zależności *sine qua non*. Pierwszy z nich to komponent procesowy – sprawa indywidualna (administracyjna) procesowa. Gdy zaistnieje ten pierwszy, wówczas w grę wchodzi komponent materialny – sprawa indywidualna (administracyjna) materialna. W trybie nadzwyczajnym komponent procesowy uzyskuje dodatkowy walor – nie stanowi już w całości elementu kinetyki postępowania, ale w znacznym zakresie wchodzi w obszar statyki postępowania, czyli w obszar klasycznego przedmiotu postępowania administracyjnego.

Dla trybu wznowienia postępowania administracyjnego charakterystyczne jest, że rozpoznawane są w nim dwie kwestie. Pierwsza polega na zbadaniu istnienia podstaw do uchylenia ostatecznej decyzji dotychczasowej w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie wznowienia postępowania, wśród których na czoło wysuwa się „rozstrzygnięcie sprawy” decyzją ostateczną lub jej milczące załatwienie (art. 145 § 1 k.p.a. i art. 122g k.p.a.). Druga obejmuje ponowne rozstrzygnięcie co do istoty sprawy załatwionej decyzją ostateczną, ale przez pryzmat tych prawnych i faktycznych zaszłości, które stały się przyczyną wznowienia postępowania. Jeżeli organ stwierdzi, że istnieją podstawy do uchylenia ostatecznej decyzji dotychczasowej i nie zachodzą przesłanki negatywne, wyrażone w art. 146 k.p.a., to wówczas: 1) wydaje decyzję o uchyleniu decyzji dotychczasowej lub uchyleniu skutku milczącego załatwienia sprawy oraz 2) wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Ze względu na to, że przedmiot postępowania w sprawie wznowienia postępowania jest złożony, w postępowaniu tym może występować zarówno indywidualna sprawa administracyjna materialna, jak i sprawa administracyjna procesowa.

Rozróżnienia sprawy materialnej i sprawy procesowej dokonał T. Kiełkowski, stwierdzając, że: „z normą materialną, kreującą odrębną sprawę administracyjną, mamy do czynienia w wypadku, gdy jej hipoteza albo w ogóle abstrahuje od okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w chwili wydania poprzedniego rozstrzygnięcia, albo wskazuje na ich późniejszą (następczą) zmianę; zaś gdy hipoteza ta odsyła do stanu, który we wspomnianej chwili obiektywnie istniał – w grę wchodzi norma procesowa, pozwalająca na odstępstwo od zasady *ne bis in idem* i powtórne orzekanie w «tej samej» sprawie”⁶.

⁶ T. Kiełkowski, *Sprawa...*, s. 88; zob. *idem*, *Przyczynek do wykładni art. 29 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 2000, nr 11, s. 47.

Należy uznać, że sprawy mające za podstawę normy materialne to sprawy materialne. Sprawy procesowe to – analogicznie – sprawy, których podstawą są normy procesowe. Pojęcie sprawy materialnej wyjaśniła również B. Adamiak, wywodząc, że: „Sprawy administracyjne materialne to te, które mają podstawy prawne w normie prawa materialnego. Istotą tych spraw jest dokonanie w trybie unormowanym prawem procesowym, w formie decyzji administracyjnej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki mającej interes prawny lub obowiązek prawny”⁷. Przyczyną odróżnienia norm materialnych od procesowych jest istnienie w prawie administracyjnym procesowym dwóch trybów tego postępowania: postępowania zwykłego i postępowania nadzwyczajnego. Sprawa administracyjna materialna jest przedmiotem postępowania zwykłego. Ponadto sprawa administracyjna materialna może zostać rozstrzygnięta tylko w formie decyzji administracyjnej lub załatwiona milcząco. Niemniej zakres dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego obejmuje również zaskarżalne postanowienia, które posiadają zasadniczo charakter procesowy i sprawy administracyjnej materialnej nie rozstrzygają. Wyjątek stanowią jedynie postanowienia wywołujące skutki takie jak decyzje, np. postanowienie organu współdziałającego (art. 106 k.p.a.), postanowienie o zatwierdzeniu ugody lub niektóre postanowienia wydawane na podstawie o.p.

Istotą spraw administracyjnych procesowych jest: „dokonanie w trybie unormowanym prawem procesowym, w formie decyzji administracyjnej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawa procesowego regulującej określone rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia zgodnego z prawem sprawy administracyjnej materialnej”⁸.

Przedmiot postępowania w sprawie wznowienia postępowania jest złożony. Zasadniczo obejmuje on dwie odmienne kwestie prawne. Pierwsza dotyczy możliwości uchylenia decyzji weryfikowanej w tym trybie nadzwyczajnym. Druga – merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej materialnej, przy czym o ile dopuszczalność wznowienia postępowania administracyjnego i zaistnienie jego pozytywnych przesłanek oznacza, że sprawa administracyjna materialna jest ponownie otwierana i rozpoznawana, o tyle warunkiem ponownego rozstrzygnięcia przez organ sprawy administracyjnej materialnej jest zakończenie pierwszej kwestii przez uchylenie weryfikowanej decyzji ostatecznej (postanowienia). Brak możliwości uchylenia weryfikowa-

⁷ B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, nr 8, s. 29.

⁸ *Ibidem*, s. 29.

nej decyzji (postanowienia) z uwagi na zaistnienie przesłanek negatywnych wznowienia postępowania administracyjnego nie stanowi zatem przeszkody do ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej, a jedynie jest przeszkodą do ponownego merytorycznego jej rozstrzygnięcia. Kształt regulacji przedmiotu w sprawie wznowienia postępowania, który obejmuje nie tylko to, czy postępowanie, w którym zapadła ostateczna decyzja było dotknięte jedną z wad lub okoliczności wyliczonych w art. 145 § 1, 145a i 145b k.p.a., ale również rozpoznanie i rozstrzygnięcie istoty sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną, nadała nowelizacja dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁹. W istocie na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. wydawany jest jeden akt administracyjny (jedna decyzja), który rozstrzyga dwie kwestie, dwie sprawy administracyjne – procesową oraz materialną. Przedmiotem postępowania obejmującego pierwszą kwestię prawną jest sprawa administracyjna procesowa. Jej rozstrzygnięcie następuje w decyzji kończącej postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 151 w związku z art. 149 § 2 k.p.a.)¹⁰. Przedmiot obejmujący pierwszą kwestię jest wyznaczany przez przesłanki pozytywne i negatywne wznowienia postępowania. Przesłanki pozytywne obejmują rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną, na drodze postępowania administracyjnego albo milczące załatwienie sprawy oraz wystąpienie jednej z podstaw prawnych wznowienia postępowania wskazanych w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 k.p.a. i art. 145b § 1 k.p.a. Do przesłanek negatywnych zalicza się termin wynikający z art. 146 § 1 k.p.a. oraz rozstrzygnięcie sprawy w trybie wznowienia postępowania odpowiadające treści decyzji ostatecznej (art. 146 § 2 k.p.a.). Należy rozróżnić, że terminem nie jest ograniczona dopuszczalność wznowienia postępowania. Termin dotyczy tylko dopuszczalności uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. „Wznowienie postępowania może zatem nastąpić w każdym czasie, niezależnie od upływu terminu wejścia do obrotu prawnego decyzji ostatecznej”¹¹.

⁹ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

¹⁰ Postanowienie o wznowieniu postępowania lub odmowie wznowienia postępowania jest rozstrzygnięciem pierwszego etapu postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Przedmiotem tego etapu jest jedynie zbadanie dopuszczalności formalnego uruchomienia omawianej instytucji procesowej. Ocena przyczyn wznowienia postępowania przed wydaniem postanowienia o jego wznowieniu jest niedopuszczalna. Z tych względów nie sposób przyjąć, że rozstrzygnięcie kwestii istnienia podstaw wznowienia postępowania następuje w momencie wydania postanowienia o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 k.p.a.) bądź odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.).

¹¹ B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, ST 1992, nr 12, s. 46.

Rozstrzygnięcie kwestii pierwszej postępowania w sprawie wznowienia postępowania przesądza o bycie prawnym decyzji weryfikowanej, podjętej w postępowaniu zwykłym lub nadzwyczajnym, a więc co do obowiązywania jej w obrocie prawnym. Może ono doprowadzić do uchylenia decyzji dotychczasowej bądź odmowy jej uchylenia. Rezultatem uchylenia decyzji dotychczasowej jest wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (art. 151 § 1 pkt 2 *in principio*). W tym momencie, o czym była już mowa, następuje rozstrzygnięcie kwestii pierwszej. Do rozwiązania pozostaje jeszcze kwestia druga sprawy administracyjnej materialnej, prowadząca do rozstrzygnięcia o uprawnieniach bądź obowiązkach płynących z materialnej normy konkretyzowanej (art. 151 § 1 pkt 2 *in fine*). W zależności od konkretnego przypadku rozstrzygnięcie sprawy co do istoty – po stwierdzeniu, że zachodzą podstawy do wznowienia postępowania, może mieć charakter merytoryczny bądź niemerytoryczny.

W przypadku rozstrzygnięcia merytorycznego przedmiotem postępowania obejmującego kwestię drugą jest sprawa administracyjna materialna. Należy podkreślić, że w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania dopuszczalne jest wyłącznie rozstrzygnięcie tożsamej pod względem podmiotowym, przedmiotowym i podstawy sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną¹². Należy jednak poczynić zastrzeżenie, że ze względu na zasadę orzekania na podstawie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w chwili orzekania tożsamość sprawy nie zawsze będzie implikować wszystkie jej elementy w porównaniu ze stanem istniejącym w chwili wydania weryfikowanej decyzji¹³. W zakresie kwestii drugiej mieści się również przypadek, gdy w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 k.p.a.). Dla sprawdzenia, czy taka sytuacja zachodzi, konieczne jest ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej na podstawie przepisów prawa materialnego, prowadzące do hipotetycznego rozstrzygnięcia sprawy. Sprawa ma więc w takim przypadku charakter materialny. Jeżeli treść hipotetycznego rozstrzygnięcia będzie pokrywać się z rozstrzygnięciem przyjętym w weryfikowanej decyzji ostatecznej, organ zobowiązany jest wówczas wydać decyzję stwierdzającą wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa¹⁴.

¹² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 658.

¹³ Por. T. Kiełkowski, *Sprawa...*, s. 145.

¹⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 793; por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 146. Autor zajął stanowisko, że organ powinien odmówić uchylenia dotychczasowej decyzji.

Rozstrzygnięcie istoty sprawy może być również niemerytoryczne, co będzie skutkowało umorzeniem postępowania. Taka konieczność może zaistnieć np. w wyniku wyłączenia możliwości wydania w danej sprawie decyzji administracyjnej na skutek zmiany stanu prawnego, która nastąpiła po wznowieniu postępowania. Organ rozpoznający sprawę na nowo powinien wówczas uchylić decyzję dotychczasową i umorzyć postępowanie w trybie zwykłym, który został otwarty na nowo wskutek wznowienia postępowania. Jedyną podstawą prawną wydania decyzji niemerytorycznych są przepisy proceduralne, w tym przypadku art. 151 § 1 pkt 2 w związku z 105 k.p.a.¹⁵ Z powyższych treści wynika, że jeżeli dojdzie do uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania i niemerytorycznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy poprzez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, to zarówno pierwsza, jak i druga kwestia składające się na przedmiot postępowania w sprawie wznowienia postępowania będą miały charakter sprawy procesowej. Dojdzie do umorzenia, bo nie ma tożsamości sprawy administracyjnej materialnej, która jest przesłanką merytorycznego orzekania w tym trybie. Tak samo byłoby w razie niemerytorycznego zakończenia postępowania w sprawie wznowienia postępowania, do którego mogłoby dojść np. w razie śmierci strony, gdy prawa i obowiązki mają charakter osobisty, w przypadku cofnięcia przez stronę żądania wszczęcia postępowania w pierwotnym postępowaniu. Bo czym innym byłoby umorzenie postępowania wznowieniowego na podstawie art. 105 k.p.a. (np. z powodu cofnięcia podania o wznowienie postępowania), a czym innym umorzenie postępowania wznowieniowego oraz wznowionego.

Może zaistnieć sytuacja, w której mimo stwierdzenia zaistnienia podstaw do wznowienia postępowania organ nie będzie miał możliwości rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Mowa tutaj o przesłance negatywnej terminu, wyrażonej w art. 146 § 1 k.p.a. Konsekwencją jej zaistnienia jest stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa i wskazanie, że decyzja nie została uchylona z powodu upływu terminu, o którym mowa wyżej (art. 151 § 2 k.p.a.). Wówczas dojdzie do rozpoznania i rozstrzygnięcia wyłącznie sprawy procesowej, załatwiającej pierwszą kwestię prawną, bez rozpoznania i rozstrzygnięcia kwestii drugiej. Rozstrzygnięcie to przyjmie formę decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Sprawa administracyjna materialna nie zostanie rozstrzygnięta – to znaczy ponownie rozstrzygnięta w rozumieniu rozstrzygnięcia o prawach lub/i obowiązkach strony w postępowaniu wznowionym. Należy jednak podkreślić, że zaistnienie przesłanek nega-

¹⁵ Z.R. Kmiecik, *Postępowania administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne*, Kraków 2000, s. 113.

tywnych określonych w art. 146 k.p.a. nie stanowi przeszkody do rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej w postępowaniu wznowionym. Wydanie decyzji na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. dopuszczalne jest wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania co do podstaw wznowienia i rozstrzygnięcia istoty sprawy. Przesłanka negatywna w żadnym razie nie wyłącza obowiązku organu administracji ponownego rozpoznania sprawy materialnej, a jedynie zakazuje uchylania decyzji. Stąd w razie, gdy właściwy organ ustali, że w odniesieniu do decyzji ostatecznej, ostatecznego postanowienia, na które służyło zażalenie lub w odniesieniu do skutku milczącego załatwienia sprawy zachodzą okoliczności wyliczone w art. 145 § 1, 145a i 145b k.p.a., obowiązany jest do ponownego rozpoznania sprawy, z tym że w razie gdy wystąpi przesłanka negatywna, nie może uchylić decyzji postanowienia lub skutku milczącego załatwienia sprawy¹⁶. Ustalenie przez organ prowadzący postępowanie wznowieniowe, że wystąpiły pozytywne podstawy wznowienia postępowania, aktualizuje jego obowiązek w zakresie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej materialnej, a więc przeprowadzenia typowego postępowania jurysdykcyjnego¹⁷. W postępowaniu tym nie może zabraknąć jednego z jego stadiów, tj. stadium postępowania wyjaśniającego, które obejmuje ciąg czynności procesowych zorientowanych na ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego.

Scharakteryzowane rozstrzygnięcia mogą zapaść na skutek stwierdzenia przez organ w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania podstaw do uchylenia ostatecznej decyzji dotychczasowej. Na wypadek, gdyby okazało się, że podstawy te nie istnieją, konieczne jest wydanie decyzji przewidzianej w art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. Załatwienie kwestii pierwszej odmową uchylenia decyzji ze względu na brak podstaw do jej uchylenia decyduje o braku możliwości przystąpienia do kwestii drugiej. Wówczas dochodzi wyłącznie do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy procesowej.

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że w ramach sprawy administracyjnej procesowej dochodzi do otwarcia sprawy materialnej i do jej rozpoznania. Sprawa administracyjna procesowa nie przekształca się jednak w sprawę administracyjną materialną. Ta ostatnia posiada bowiem szczególny, autonomiczny charakter. Sprawa procesowa trwa nadal, obejmując elementy

¹⁶ K. Sobieralski, P. Janiak, *Skutki prawne wystąpienia negatywnych przesłanek wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 517-528; zob. wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2644/16, LEX nr 2419441.

¹⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 229.

proceduralne wznowienia. W ramach sprawy procesowej dochodzi do otwarcia sprawy materialnej. Choć w tej sytuacji mamy już do czynienia z dominacją elementów materialnych nad warstwą formalną.

Problem szkody w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego

I

Wielu polskich prawników administratywistów zajmujących się problematyką formalnego (procesowego) prawa administracyjnego, zwykle przy okazji k.p.a., prezentowało troskę o właściwą jakość stanowionego prawa w tym obszarze¹, a zarazem formułowało postulaty jego unowocześnienia². Ponad 60 lat obowiązywania Kodeksu, wielokrotne jego modyfikowanie, niekiedy doraźne i niepoparte solidnym, legislacyjnym rzemiosłem³, skutkuje zasadną propozycją doktryny przeglądu tej ustawy⁴, tak istotnej wszak dla praktyki

* Dr hab. Robert Sawuła, WSPIA Rzeszowska Szkoła Wyższa; ORCID: [0000-0002-4908-9902](https://orcid.org/0000-0002-4908-9902).

¹ Por. np. J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010; W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red. nauk.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 23-24; D.R. Kijowski, *Założenia i skutki nowelizacji Kodeksu Postępowania Administracyjnego z 2017 r.: zagadnienia wybrane*, Białystok 2020.

² Por. np. W. Chróścielewski, *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2009; Z. Kmiecik: *Słowo wstępne*, [w:] Z. Kmiecik (red. nauk.), *Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.

³ Wystarczy przypomnieć, że przez blisko 17 lat mimo skreślenia – z mocy art. 4 pkt 7) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271) – w k.p.a. działu V („Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi”) – nie skorygowano treści art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a., w którym nadal znajdowało się odesłanie do tegoż działu V, co błędnie sugerowało, że nadal jego przepisy obowiązują. Ten błędny stan usunięto dopiero na mocy art. 1 ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej (Dz. U. poz. 2052). Innym „dziwactwem” legislacyjnym jest dodawanie w Kodeksie w ramach nowelizacji zarówno przepisów, które w numeracji zyskują oznaczenie literowe (np. art. 61a), jak i opatrywane są numeracją „indeksową” (np. art. 39⁴).

⁴ Por. np. Z.R. Kmiecik, *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *op. cit.*, s. 325-336.

działania organów administracji publicznej. Wyrażane są oceny o braku adekwatności niektórych jej unormowań⁵, trafne – i niestety aktualne – są uwagi J. Korczaka w tym zakresie⁶. Autor, dokonując krytycznej analizy przywołanych przez siebie przykładów ilustrujących przejawy złej jakości przepisów prawa, wyrażał nadzieję na to, że może to posłużyć inspirująco dla zabiegów legislacyjnych mających na celu poprawę w tym względzie⁷. Ten zasługujący na wsparcie postulat odnieśmy do oceny posługiwania się w k.p.a. oznaczonymi pojęciami, które podlegają przy tym rozmaitemu kwantyfikowaniu, a co z kolei skłania do rozważania, czy istotnie w ten sposób prawodawca z należytą rozważą traktuje treść tegoż aktu normatywnego, czy jego działania zasługuje na krytykę. Za przedmiot uczyńmy funkcjonujące w k.p.a. od wielu lat pojęcie szkody.

II

W dociekaniach dotyczących pojęcia szkody na gruncie k.p.a. należy uwzględnić, że samo określenie „szkody” ma naturę cywilistyczną, choć przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny także jej nie definiują. Pojęcie „szkody” w k.p.a. zdaje się odpowiadać jej potocznemu określeniu. Ogólnie rzecz biorąc, szkodą jest uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, najczęściej ma ona charakter majątkowy, może jednak, gdy upoważnia do tego ustawa, mieć również charakter niemajątkowy (krzywda)⁸. W nauce prawa cywilnego za szkodę zwykle uznaje się uszczerbek w dobrach poszkodowanego polegający na różnicy między stanem tych dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie⁹. Pojęcie szkody uwzględnia Konstytucja RP, której art. 77 ust. 1 stanowi, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne

⁵ Por. np. J. Korczak, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *op. cit.*, s. 389.

⁶ J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, *Kryzys Prawa Administracyjnego?*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetka (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 180-223.

⁷ Na zjawisko podważenia jednego z fundamentów, na którym opiera się idea państwa prawnego – wiary w prawo – Autor zwracał uwagę po wielokroć i od dawna, por. np. J. Korczak, *O realnych zagrożeniach państwa prawnego*, [w:] E. Ura (red. nauk.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica, 23-26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 241 i n.

⁸ G. Bieniek, [w:] G. Bieniek et al., *Komentarz do kodeksu cywilnego*, t.1, księga 3, *Zobowiązania*, Warszawa 2006, s. 245.

⁹ M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 175.

z prawem działanie organu władzy publicznej”. Choć nie ma tam bliższego jej sprecyzowania, nie ulega jednak wątpliwości, że rozumie się go w sposób tożsamy jak w przepisach prawa cywilnego. Ten pogląd zyskał wsparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Innymi słowy, szkoda w rozumieniu konstytucyjnym to to samo, co szkoda w rozumieniu k.c., gdzie zakres obowiązku odszkodowawczego wynikający z treści jego art. 361 § 2 określa się w ten sposób, iż w przypadku braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowień umowy obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (tzw. *damnum emergens*), oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (tzw. *lucrum cessans*)¹¹. Z tych samych względów, dla których ujęcie konstytucyjne szkody jest wiązane z cywilistycznym pochodzeniem tej konstrukcji, nie sposób inaczej je postrzegać również w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

III

Na gruncie k.p.a. ustawodawca posługuje się pojęciem szkody z użyciem rozmaitych jej określników, wyodrębniając: „niepowetowaną szkodę materialną” (art. 10 § 2), „bezpośrednią szkodę majątkową” (art. 83 § 2), „poważną szkodę dla interesu społecznego” (art. 100 § 2)¹², „niepowetowaną szkodę dla strony” (art. 100 § 3), „rzeczywistą szkodę” (art. 161 § 3), „szkody spowodowane klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi” (art. 189k § 3 pkt 3 lit. a). Używa się go także w ogólnym znaczeniu, gdy w art. 9 zd. 2 mowa jest o nakazie czuwania przez organy, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie ponieśli szkody z powodu nieznamośności prawa. Rozmaitość kwantyfikowania pojęcia „szkody”, przy założeniu racjonalności działania ustawodawcy, nakazuje poszukiwanie takich elementów, które dawałyby pod-

¹⁰ W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256, obszernie wywodzono: „Użyte w Konstytucji pojęcie «szkody» powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza np. art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową”.

¹¹ Por. M. Haczowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.

¹² Jednokrotnie użyto tego konstruktu w liczbie mnogiej (art. 102 k.p.a.).

stawy do ich odróżniania. Przywołać tu można paremię – *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*¹³ – odwołując się do rozumowania *a contrario* – skoro jednak w Kodeksie używa się różnych ujęć „szkody”, muszą one oznaczać coś odmiennego. Czy jednak zawsze tak jest, można poważnie w to wątpić.

W przepisach k.p.a. ustawodawca posłużył się zwrotami „szkoda materialna” (art. 10 § 2) oraz „szkoda majątkowa” (art. 83 § 2), w tym miejscu pominiemy dodatkowe określniki zawarte w przywołanych ujęciach. W k.c. tylko w nielicznych przypadkach użyto funktora „szkoda majątkowa”¹⁴, w dalszych jego przepisach brak takiego kwantyfikowania, brak także posłużenia się zwrotem „szkoda materialna”. Użycie obu formuł – „szkoda majątkowa” i „szkoda materialna” – występowało już w pierwotnym tekście Kodeksu¹⁵. Nie wydaje się uzasadnione wyodrębnianie w k.p.a. takiej kategorii jak „szkoda materialna”, skoro na gruncie prawa cywilnego pojęcie to nie jest używane. Użyto jej na określenie przypadku, w którym potraktowano „szkodę materialną”, jako jedną z przesłanek uzasadniających odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania, opatrując dodatkowym mianem – „niepowetowanej” (art. 10 § 2). Słownikowe znaczenie „niepowetowany” to inaczej „taki, którego nie można powetować, odrobić, wynagrodzić”¹⁶. W piśmiennictwie jako przykłady „niepowetowanej szkody materialnej” wskazuje się szkody powstałe w odniesieniu do takich dóbr, których nie będzie można później przywrócić do stanu pierwotnego ani w inny sposób uzyskać pełnowartościowego ekwiwalentu, np. szkody wyrządzone przedmiotom o wartości artystycznej lub zabytkowej¹⁷. Takie rozumienie powyższego pojęcia zdaje się nawiązywać do „rzecowego” desygnatu, skoro w myśl art. 45 k.c. „Rzeczami są tylko przedmioty materialne”. Charakterystyczne, że nawet w opracowaniach

¹³ „Tam, gdzie ustawa nie rozróżnia, nie naszą jest rzeczą wprowadzać rozróżnienie” – por. M. Kuryłowicz, *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawniczych*, Lublin 1995, s. 77.

¹⁴ Art. 24 § 2: „Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych”, oraz art. 43¹⁰: „Przedsiębiorca, którego prawo do firmy zostało zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać usunięcia jego skutków, złożenia oświadczenia lub oświadczeń w odpowiedniej treści i formie, naprawienia na zasadach ogólnych szkody majątkowej lub wydania korzyści uzyskanej przez osobę, która dopuściła się naruszenia”.

¹⁵ Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

¹⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN L-P*, Warszawa 2002, s. 333. Synonimy wyrażenia „niepowetowany” to m.in. „nieodwracalny, nieodżałowany, bezpowrotny, definitywny, nieodwołalny, ostateczny, radykalny, nienaprawialny”.

¹⁷ M. Sieniuc, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red. nauk.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2, Warszawa 2018, s. 388 i tam wskazana literatura.

komentarzowych pojęcie „niepowetowanej szkody materialnej” jest kojarzone z uszczerbkiem na dobrach chronionych prawem o charakterze majątkowym¹⁸, co zdaje się potwierdzać brak potrzeby różnicowania szkody „materialnej” i „majątkowej” w przepisach Kodeksu. Odkodowaniu ziszczenia się przesłanki „niepowetowanej szkody materialnej” nie ułatwia okoliczność, że taka jej kwalifikacja winna opierać się na kryteriach obiektywnych¹⁹. Niezależnie zatem od pewnej rozbieżności terminologicznej ujęcia „szkody” w art. 10 § 2 k.p.a. samo jej stosowanie w praktyce może być nacechowane trudnościami wykładniczymi, a organ powołujący się na nią może spotkać się z zarzutem woluntaryzmu. Dodatkowo posłużenie się funktorem „niepowetowana” wskazuje na jej wąskie rozumienie, wszak w cywilistyce wyrządzenie szkody powiązane jest z obowiązkiem jej naprawienia, dążenia do zrekompensowania, jeśli nie odwrócenia jej skutków. Użycie takiego określnika w przepisach k.p.a. czyni ten przypadek wyjątkowym, stanowiąc radykalną odmianę od ujmowania szkody w znaczeniu cywilistycznym.

Należy zwrócić uwagę, że taka sama kwantyfikacja szkody („niepowetowana”) występuje również w art. 100 § 3 k.p.a., z tym że nie posłużono się tu określnikiem, iż ma to być szkoda „materialna”. Chodzi o sytuację, w której organ, mimo zaistnienia podstawy do zawieszenia postępowania z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (konieczność uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd), nie czyni tego z uwagi na obawę, że to zawieszenie mogłoby spowodować właśnie tego typu uszczerbek dla strony. W przeciwieństwie do art. 10 § 2 k.p.a., gdzie nie wprowadzono żadnych ograniczeń podmiotowych, a więc niepowetowaną szkodą materialną mogłaby być dotknięta nie tylko strona, ale osoba trzecia, jak również dotknięty nią mógłby być „interes społeczny”, w odniesieniu do przypadku z art. 100 § 3 k.p.a. takie ograniczenie podmiotowe wyraźnie zastosowano. Sformułowanie art. 100 § 3 zd. 2 k.p.a. („[...] organ może uzależnić załatwienie sprawy od złożenia przez stronę stosownego zabezpieczenia”) wskazywałoby, że inicjatywa załatwienia sprawy powinna wyjść od strony. Nie można jednak wykluczyć, że to organ, uwzględniając zasadę czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznamości prawa (tym bardziej „szkody niepowetowanej”), sam dążyć będzie do zastosowania przywołanej tu kon-

¹⁸ Tak np. J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2023, s. 121.

¹⁹ W ocenie W. Dawidowicza subiektywnie każda chyba szkoda mogłaby być odczuta jako niepowetowana, to skłoniło Autora to opowiedzenia się za zastosowaniem w tym aspekcie zasady ogólnej prawdy obiektywnej – por. *idem*, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 115 i n.

strukcji²⁰. To dodatkowo przekonuje, że ocena ziszczenia się takiej możliwości należy do organu, choć oczekiwać należałoby też wypowiedzi samej strony w rozważanym zakresie. O tym, czy szkoda może wystąpić i w jakim rozmiarze, a więc czy może mieć charakter „niepowetowanej”, może wywodzić w pierwszej kolejności sama strona.

Pewne wątpliwości dotyczą desygnatu „bezpośrednia szkoda majątkowa”, użytego w treści art. 83 § 2, na określenie jednej z przesłanek pozwalających świadkowi – bez narażania się na odpowiedzialność z tytułu bezzasadnej odmowy złożenia zeznania – aby odmówić w procesie odpowiedzi na pytanie. W piśmiennictwie wskazuje się, że szkoda powinna być „bezpośrednia”, tj. będąca bezpośrednim skutkiem złożenia zeznania; jako podstawę do odmowy odpowiedzi na pytanie wystarczy możliwość powstania szkody majątkowej²¹. Bezpośrednią szkodę majątkową stanowi uszczerbek majątkowy w dobrach chronionych prawem, bezpośredni charakter tej szkody można wiązać z silnym związkiem przyczynowo-skutkowym pomiędzy udzieleniem odpowiedzi na pytanie, a powstaniem szkody lub wysokim prawdopodobieństwem jej wystąpienia²². Zarazem przywołuje się stanowisko prezentowane w procesualistyce cywilnej, iż sam fakt ewentualnej odpowiedzialności na podstawie przepisów k.c. nie stanowi podstawy do odmowy odpowiedzi na zadane pytanie²³.

IV

Mniej trudności spodziewać się można z odkodowaniem „poważnej szkody dla interesu społecznego”²⁴ (art. 100 § 2, art. 102) czy też „szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi” (art. 189k § 3

²⁰ Szerzej por. R. Sawuła, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 994.

²¹ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 174.

²² J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *op. cit.*, s. 519.

²³ Por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 464 przywołujący stanowisko K. Piaseckiego, [w:] T. Ereciński *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989, s. 849.

²⁴ W piśmiennictwie problematyka interesu społecznego wielokrotnie była przedmiotem opracowań monograficznych, por. np. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

pkt 3) lit. a)²⁵. Określnik „poważne” wskazuje na użycie zwrotu szacunkowego w odniesieniu do nazwy niedookreślonej²⁶. W literaturze wskazuje się, że szacowanie polega na określeniu w przybliżeniu wielkości, stopnia natężenia, ilości oraz wartości materialnej czegoś. Jeśli czynności tych dokonuje się według jakichś uprzednio przyjętych kryteriów, wielkości jakichś obiektów, stanów rzeczy czy zjawisk, to dokonuje się ich kwalifikowania, a więc zaliczania do pewnych kategorii²⁷. Działania organu motywowane zapobieganiu „poważnej szkodzie” dla oznaczonej wartości chronionej, zwykle lokalizuje się w ramach tzw. stanu wyższej konieczności²⁸. Ocena, czy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować określone konsekwencje, w tym m.in. „poważną szkodę dla interesu społecznego”, należy w ostateczności do organu administracyjnego, przy czym w odniesieniu do szkody dla interesu społecznego niezbędny jest „poważny” jej charakter, czyli niebagatelny, znaczący, niemały²⁹. Pojęcie „poważne szkody” zostało użyte kilkakrotnie w przepisach k.p.a., powinno mieć w tych wszystkich przypadkach ten sam ładunek znaczeniowy, jego wykładnia dokonywana w świetle przepisów art. 100 § 2 i art. 102 k.p.a. może być wobec tego pomocna chociażby przy jego dociekanii na gruncie art. 161 § 1 k.p.a., gdzie także występuje.

W ustaleniu znaczenia „poważna szkoda” w postępowaniu administracyjnym ogólnym niespecjalnie pomogą te regulacje materialnoprawne, w których pojawia się problematyka szkody w oznaczonym kontekście, nadto rozmaitych zdarzeń, nierzadko wiążących się z wystąpieniem szkody³⁰, a określanych jako

²⁵ W tym drugim przypadku naturalne jest sięgnięcie do u.s.k.ż. W rozumieniu cyt. ustawy przez klęskę żywiołową rozumie się „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem” – art. 3 ust. 1 pkt 1. Z kolei za „inne zdarzenie nadzwyczajne” wypadnie uznać chociażby stan rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej COVID-19, por. ustawę COVID-ową.

²⁶ „Poważny” w znaczeniu językowym to m.in. „mający zasadnicze znaczenie, ważny, niebagatelny, znaczny, niemały” – M. Szymczak (red.), *Słownik...*, s. 825.

²⁷ A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznictwo*, Warszawa 2013, s. 22. Wskazuje się przy tym, że jeśli chodzi o interpretację całego wyrażenia zawierającego nazwę nieostrą, by ustalić znaczenie tego wyrażenia, należy ustalić znaczenie poszczególnych wyrazów i wyrażen nań się składających – *ibidem*, s. 23.

²⁸ G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 150; obszerniej w tym zakresie por. R. Sawuła, *Uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji administracyjnej w stanie wyższej konieczności*, Rzeszów 2021, s. 43 i n.

²⁹ G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, T. I. Komentarz do art. 1-103, LEX 2010, s. 737.

³⁰ Za przykład może tu służyć ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz. U. z 2020 r. poz. 2187. Na użytek tej ustawy zdefiniowano po-

„poważne”³¹. Przydatne może być jednak uwzględnienie okoliczności posługiwania się pojęciem „szkody majątkowej w znacznych rozmiarach”³², co wskazywałoby, że określnik „poważna” w odniesieniu do szkód tak określanych na gruncie k.p.a. nie musi jedynie oznaczać kwantyfikacji wyłącznie wielkościowej. W prawie karnym „poważna szkoda” występowała w przepisach Kodeksu karnego z dnia 19 kwietnia 1969 r.³³, prezentowano na tym tle zagadnienie autonomicznego rozumienia takiego pojęcia, niezależnie od ustaleń czynionych w tej materii na gruncie prawa cywilnego, eksponując problem zasadności wyróżniania „szkody karnistycznej”³⁴.

V

W przesłankach wzruszenia decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. ustawodawca posłużył się sformułowaniem „zapobiegania poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”. Oba użyte tu pojęcia, „gospodarka narodowa” i „ważne interesy Państwa”, łączy wspólny motyw działania właściwego organu, którym jest nakaz zapobieżenia „poważnym szkodom” dla nich.

Pojęcie „poważne szkody w gospodarce narodowej” należy do wyrażen niedookreślonych (nieostrych), podlega kontroli sądowoadministracyjnej, trud jego odkodowania spoczywa zatem na judykaturze. Określnik „poważne” wskazywałby na postrzeganie tych szkód jako „dużych, rozległych czy dotkliwych, niebagatelnych”. Spełniony musi być także aspekt podmiotowy – owe szkody zagrażać mają „gospodarce narodowej”, ten zaś element rozumianej całościowo przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji w stanie wyższej konieczności, także wymaga zabiegów wykładniczych. W piśmiennictwie argumentuje się, że o ile „poważna szkoda” musi pozostać pojęciem niedookreślonym, o tyle pojęcie „gospodarka narodowa” powinno mieć już realną treść, a to, że tak nie jest, zdaje się być wynikiem zaniedbania ustawodawcy nowelizującego Kodeks³⁵.

jęcie „szkody w środowisku” – por. art. 6 pkt 11 cyt. ustawy. Por. także pojęcie „szkody jądrowej” – art. 100 pkt 5 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 1173.

³¹ Por. np. definicję „poważnej awarii” zawartą w art. 3 pkt 23 pr. o.ś.

³² Por. np. art. 60 ust. 1 i 4 pr. przeds.

³³ Dz. U. Nr 13, poz. 94 ze zm. Pojęcie to występowało na gruncie art. 246 § 3 cyt. ustawy.

³⁴ Por. R. Kaczmarek, *Pojęcie szkody w literaturze karnistycznej w porównaniu z cywilnoprawną jej kwalifikacją*, „Nowe Prawo” 1982, nr 11-12, s. 59-71.

³⁵ M. Sieniuc, *Stan zagrożenia poważną szkodą dla gospodarki narodowej jako przesłanka wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *Administracja publiczna a gospodarka*, Warszawa 2018, s. 219 i n. Autorka, uznając tę kwestię

Ustalenia desygnatu „gospodarki narodowej” nie ułatwia użycie, w odniesieniu do przesłanek zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności, zbliżonego sformułowania – „gospodarstwa narodowego”. *Prima facie* mogłoby to świadczyć o zamiśle zróżnicowania takiego działania ustawodawcy, choć zlokalizowanie obu tych pojęć w obszarze działania organów administracji publicznej w kontekstach wypełniających działanie w stanie wyższej konieczności, raczej przekonuje o zaistnieniu wyłącznie niespójnego działania legislacyjnego³⁶. Na gruncie przesłanek rygoru natychmiastowej wykonalności podnoszono, że zamiast „gospodarstwo narodowe” bardziej właściwe byłoby użycie określenia „gospodarka narodowa”³⁷. Gdyby uwzględniono taki postulat, zyskano by zarazem sformalizowany argument odnośnie do łącznego traktowania konstrukcji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wzruszenia decyzji ostatecznej na podstawie przepisów art. 161, jako elementów działania organu w stanie wyższej konieczności. Samo pojmowanie „gospodarki” także wymagałoby sięgnięcia do językowego i potocznego rozumienia tego określenia, zwykle utożsamianego z „ogółem zakładów wytwórczych danego kraju lub daną dziedziną przemysłu, wytwórczości”³⁸. Ustaleniu niebudzącej wątpliwości treści pojęcia „gospodarki narodowej” nie ułatwia także brak posłużenie się nim w Konstytucji RP, w której niektóre podmioty uzyskały status „narodowego”, co może przemawiać za tym, że zaliczane powinny być do „gospodarki narodowej”³⁹. Nie zawsze jest to

jako niezwykle doniosłą teoretycznie i niezwykle ważną praktycznie, postuluje jej uregulowanie przez ustawodawcę; według Niej samej zaś stan zagrożenia szkodą dla gospodarki narodowej rozumianej jako „cała” gospodarka krajowa, zaistnieje wówczas, gdy: szkoda ta będzie miała charakter przyszły, zagrożenie nią będzie realne, obiektywnie udowodnione i będzie wynikać z samej treści decyzji (rzadziej z jej wykonania), a ewentualne konsekwencje szkody dla gospodarki będą poważne i jako takie nie będą mogły być zbagatelizowane przez organ administracji publicznej właściwy do zastosowania trybu wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, o którym mowa w tym przepisie – *ibidem*, s. 221. Ujęcie w tej propozycji „gospodarki narodowej” jako „całej gospodarki krajowej” nie wydaje się jednak zabiegiem rozjaśniającym definicyjnie to pojęcie.

³⁶ Podobnie na niepowodzenie może być skazane dążenie do wykazania na gruncie Kodeksu różnic między „ciężkimi stratami” (art. 108 § 1), a „poważnymi szkodami” (art. 161 § 1). Zastanawia przyczyna takiej dystynkcji i brak posłużenia się w przepisie zawierającym przesłanki rygoru natychmiastowej wykonalności pojęciem „szkody”.

³⁷ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 207. W opracowaniach słownikowych „gospodarstwo” traktowane jest jako przestarzałe określenie „gospodarowania, gospodarzenie”, w znaczeniu „trudnić się gospodarstwem” – por. M. Szymczak (red.), *Słownik...*, t. 1, s. 641.

³⁸ *Ibidem*, s. 640.

³⁹ Więcej argumentów przekonuje, aby do „gospodarki narodowej” zaliczyć chociażby Narodowy Bank Polski, do którego należy m.in. współdziałanie z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa – por. art. 21 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2022 r. poz. 2025. Trudno natomiast byłoby do takiego pojęcia zaliczać organy, takie jak: Zgromadzenie Narodowe czy też Radę Bezpieczeństwa Naro-

oczywiste⁴⁰, w przeszłości w przepisach o charakterze nacjonalizacyjnym zaliczano zorganizowane w przedsiębiorstwa zespoły składników materialnych i niematerialnych do gałęzi gospodarki narodowej⁴¹. Także i współcześnie odnotować trzeba akty normatywne pośrednio przyporządkowujące oznaczone podmioty lub składniki majątkowe do gospodarki narodowej⁴². Można niekiedy dostrzec związki między działalnością w pewnej sferze a samą gospodarką narodową, co nie przesądza, aby oba elementy w pełni utożsamiać. Pośrednio można by przyporządkować oznaczoną działalność sprecyzowanych podmiotów do segmentu gospodarki narodowej, niekiedy uzasadnia się to konwencją nazewniczą takiego podmiotu⁴³, choć nie zawsze jest to czynnik, który z pełnym przekonaniem przesądzać miałyby takie przyporządkowanie⁴⁴.

Ustaleniu pojęcia „poważnej szkody dla gospodarki narodowej” nie ułatwia i to, że w przepisach u.d.a.rz. wyodrębniono obok działu „gospodarka” także działy: „gospodarka morska”, „gospodarka wodna”, „gospodarka złożami kopalin”. Nie wydaje się, aby budziło wątpliwości, że wszystkie te działy mieścić się będą w ramach „gospodarki narodowej”. Użycie przez ustawodawcę pojęcia nieoznaczonego „poważnych szkód” w zestawieniu z równie trudnym, z punktu widzenia nor-

dowego. Użyte w przepisach Konstytucji RP określenie „narodowy” z jednoczesnym posłużeniem się dodatkowymi znaczeniami kwantyfikującymi zdaje się wyłączać dany przedmiot z pojęcia „gospodarki narodowej” – np. „dziedzictwo narodowe” (art. 5 Konstytucji RP) czy też „narodowe dziedzictwo kulturalne” (art. 6 ust. 2 Konstytucji RP).

⁴⁰ Za przykład niech posłuży istnienie tzw. narodowego zasobu bibliotecznego, określane go w drodze rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie narodowego zasobu bibliotecznego, Dz. U. z 2021 r. poz. 1308 ze zm.

⁴¹ Por. np. przepisy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

⁴² Jako przykład można wskazać rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, Dz. U. poz. 1525, oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, Dz. U. poz. 733.

⁴³ Za przykład może posłużyć Narodowy Fundusz Zdrowia, będący państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, który zarządza oznaczonymi środkami finansowymi, realizując szereg zadań w przestrzeni publicznej – por. art. 97 i n. ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.

⁴⁴ Za przykład niech posłuży podmiot utworzony na podstawie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz. U. z 2023 r. poz. 1618, ów „Narodowy Instytut” jest agencją wykonawczą w rozumieniu u.f.p. Treść obszernej preambuły do cyt. ustawy powołującej go do życia i ujawniającej zarazem zamysł ustawodawcy odnośnie do jego charakteru nakazywałaby powściągliwość w zaliczeniu go do „gospodarki narodowej”.

matywnego, przedmiotowo-podmiotowym elementem „gospodarki narodowej”, powoduje komplikacje w procesie subsumpcji stanów faktycznych.

W stanie wyższej konieczności uprawniającym do wzruszenia decyzji ostatecznej przesłanką jest również stwierdzenie przez właściwy organ stanu, w którym w inny sposób nie można zapobiec „poważnym szkodom dla ważnych interesów Państwa”. To sformułowanie stanowi klauzulę generalną, mającą zarazem charakter zwrotu niedookreślonego, jego identyfikowanie nie jest proste, skoro nie ma jednoznacznych kryteriów pozwalających nie tylko zidentyfikować zaistnienie „interesu Państwa”, ale i dokonać jego kwalifikowania jako „ważnego”⁴⁵. W Kodeksie zwrotu językowego „ważny interes” używa się w kontekście podmiotowym również wobec strony lub stron. Stopniowanie owej „ważności”, na co wskazuje użycie w art. 108 § 1 k.p.a. zwrotu o „wyjątkowo ważnym interesie strony”, przekonuje, że „ważny” to inaczej mający duże znaczenie, istotny, niebłahy, niebagatelny. Odrębne ujęcie podstawy wzruszenia decyzji ostatecznej w stanie wyższej konieczności celem zapobieżenia „poważnym szkodom dla gospodarki narodowej” czyni uzasadnionymi przypuszczenia, że musi to być pojęcie odrębne od „ważnego interesu Państwa”. Tym samym „ważne interesy Państwa” w rozumieniu art. 161 § 1 k.p.a. należałoby lokalizować w innych obszarach działania niż sfera gospodarki⁴⁶. Mogą być to zatem interesy ze sfery np. niepodległości i nienaruszalności terytorium, dziedzictwa narodowego, ochrony środowiska, skoro m.in. te wartości – w myśl art. 5 Konstytucji RP – strzeże Rzeczpospolita Polska. Nie sposób także wykluczyć, że chodzić może o interesy w sferze stosunków międzynarodowych.

Próbie uchwycenia istoty pojęcia poważnych szkód dla „ważnych interesów Państwa” nie sprzyja także dostrzegalny brak konsekwencji terminologicznej ustawodawcy na gruncie Kodeksu. Dostrzec wszak trzeba posłużenie się w jego przepisach zwrotami typu: „istotne interesy państwa” (art. 7a § 2, art. 81a § 2 pkt 3), „ważny interes państwowy” (art. 74 § 1) oraz „interes bezpieczeństwa Państwa” (art. 107 § 5). Próba niuansowania i wywodzenia, przy posłużeniu się – w mojej ocenie – wielokrotnie nadwątłonym założeniem działania tzw. racjonalnego prawodawcy, prowadzi na manowce przy rozważaniu sensu używania podmiotowego ujęcia w tej samej ustawie „Państwa” pisanego wielką literą i „państwa” pisanego z małej litery. Na niepowodzenie raczej skazane będą zabiegi interpretacyjne upatrujące znaczącej różnicy między „ważnym interesem państwowym” a „ważnymi interesami Państwa”.

⁴⁵ Trudno nawet dopuścić myśl, że pewne interesy państwa mają charakter nieważnych, błahych, nieistotnych.

⁴⁶ Takich aspektów można by doszukiwać się chociażby w głośnej sprawie dotyczącej działalności kopalni węgla brunatnego w Turowie.

VI

Przywołane wcześniej uwagi prowadzą do wniosku o pewnym rozchwianiu terminologicznym i braku konsekwencji w operowaniu na gruncie k.p.a. pojęciem „szkody”. Taka niejednorodność pojęciowa w tym zakresie występuje od samego momentu uchwalenia Kodeksu, kolejne jego nowelizacje nie usunęły takiego stanu, a tylko go pogłębiły. Najwyższy czas podjąć starania usunięcia takich niezasadnych *meriti* różnicowań terminologicznych.

Narodowy Fundusz Zdrowia oferuje od pewnego czasu Polakom, którzy ukończyli 40 lat życia, możliwość skorzystania z profilaktycznych badań diagnostycznych, dzięki którym – jak wynika z materiałów reklamujących ów program⁴⁷ – można wykryć wcześniej chorobę i uniknąć długotrwałego (w domyśle: kosztownego) leczenia. Uwagi tej w żadnym razie nie kieruję wobec Szanownego Jubilata, któremu można tylko pozazdrościć stanu ducha, a wierzę, że i doskonałego zdrowia. Sądzę, że – stosując tu pewną paralelę – to k.p.a. wymaga podobnego przeglądu, nie tylko z racji czasookresu jego obowiązywania i wielokrotnych nowelizacji, które nawarstwiły problemy z właściwym jego stosowaniem. Nie można wszak pozostawać obojętnym na zgłaszane przez doktrynę wątpliwości co do trafności oznaczonych konstrukcji normatywnych zawartych w Kodeksie. Taki przegląd może z powodzeniem objąć chociażby kwestię ujęcia „szkody” w k.p.a., podniesioną w niniejszym opracowaniu.

⁴⁷ Pacjent.gov.pl.

Układ interesów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Problematyka podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest w oczywisty sposób jednym z kluczowych zagadnień regulacji prawnej zawartej w u.p.e.a. Nie sposób bowiem opisać postępowania egzekucyjnego bez rozważań na temat podmiotów, które biorą w nim udział, w szczególności tych, które mają istotny wpływ na jego przebieg. Rozważania formalno-dogmatyczne na ten temat są jednak obarczone tym mankamentem, że co do zasady opisują aktualny lub historyczny stan prawny, natomiast rzadziej podejmuje się w nich zagadnienia adekwatności wyznaczenia przez ustawodawcę zbioru podmiotów biorących udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji do oczekiwań i potrzeb.

Celem Autora jest analiza struktury podmiotowej postępowania egzekucyjnego w administracji ze względu na interesy aktualizujące się w związku z postępowaniem egzekucyjnym i dokonanie na tej podstawie oceny prawidłowości regulacji prawnej wyznaczającej krąg podmiotów biorących lub mogących brać udział w postępowaniu egzekucyjnym lub w jego części. Rozważania zostały ograniczone ze względu na ograniczone ramy opracowania do analizy układu interesów wybranych podmiotów: organu egzekucyjnego, wierzyciela, zobowiązanego, małżonka zobowiązanego, właściciela rzeczy lub posiadacza prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową, osób trzecich ponoszących solidarnie odpowiedzialność za egzekwowaną należność.

Należy przyjąć, że ustawodawca przyznaje określonym podmiotom status podmiotu albo uczestnika postępowania egzekucyjnego lub uczestnika czynności egzekucyjnej, mając na uwadze potrzebę ochrony prawnej interesu posiadanego przez dany podmiot.

„Interes” w potocznym rozumieniu tego słowa, adekwatnym do tematyki niniejszych rozważań, oznacza „pożytek, korzyść”¹, „dbanie o dobro swoje lub

* Dr hab. Piotr Przybysz, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; ORCID [0000-0003-1273-424X](https://orcid.org/0000-0003-1273-424X).

¹ *Słownik języka polskiego*, hasło: *interes*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/interes.html> [dostęp 25.10.2023].

grupy”². Chodzi zatem o sytuację, gdy ktoś postępujący z należytą starannością dostrzega potrzebę podjęcia działań, których skutki są postrzegane przez tego kogoś jako korzystne i pożądane przez tego kogoś albo przez grupę, w której imieniu i na której rzecz ten ktoś działa. Ustawodawca, dostrzegając potrzebę udzielenia ochrony prawnej określonym interesom albo inaczej – posiadaczom określonego interesu faktycznego – przyznaje im możliwość działania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Pojęcie interesu jest zwykle kojarzone z jednostką lub grupą jednostek, dlatego mówi się o interesie indywidualnym i przeciwstawia się go interesowi ogółu. Interes ogółu polega na takim sposobie organizowania zaspokajania lub bezpośredniego zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzi, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, który jest uważany za optymalny z punktu widzenia całej społeczności³. Z oczywistych względów organ administracji nie jest posiadaczem interesu ogółu – dla opisu jego możliwości działania używa się takich określeń, jak kompetencja lub właściwość. Niewątpliwie natomiast działalność administracji publicznej ma na celu ochronę interesu ogółu. Z tego względu przyjmuję na potrzeby tego opracowania, że organ administracji publicznej prowadzący postępowanie egzekucyjne lub w inny sposób realizujący swoje kompetencje w związku z postępowaniem egzekucyjnym jest wyrazicielem interesu ogółu⁴, w związku z czym używam określenia „interes” również w odniesieniu do organu egzekucyjnego.

Istnienie w ramach państwa innych wspólnot publicznoprawnych, jak zwłaszcza wspólnoty samorządowe, przekłada się na możliwość zróżnicowanego rozumienia, co w konkretnej sytuacji stanowi interes ogółu. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, gdy oprócz organu prowadzącego postępowanie będzie w nim brać udział inny organ administracji, prezentujący interes ogółu z perspektywy tego organu. W konsekwencji może pojawiać się rozbieżność pomiędzy tymi organami co do rozumienia interesu ogółu w okolicznościach danej sprawy.

Rozważania na temat układu interesów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy rozpocząć od analizy interesu artykułowanego w toku postępowania przez organ egzekucyjny. Wynika on z roli organu egzekucyjnego, którą jest prowadzenie postępowania egzekucyjnego, w tym prowadzenie egzekucji administracyjnej, w ramach której dochodzi do zastosowania środków egzekucyjnych. Organ egzekucyjny bezsprzecznie powinien prowadzić po-

² <https://pl.wikipedia.org/wiki/Interes> [dostęp 25.10.2023].

³ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 60.

⁴ W prawodawstwie oraz literaturze używa się takich określeń interesu ogółu, jak: interes społeczny, interes publiczny, interes ogólny, interes państwa, dobro wspólne (zob. *ibidem*).

stępowanie w sposób zgodny z prawem. Z tego punktu widzenia można uznać, że wynik postępowania, tj. wyegzekwowanie obowiązku albo umorzenie postępowania egzekucyjnego, jest obojętny dla organu egzekucyjnego, o ile stanowi to rezultat postępowania egzekucyjnego przeprowadzonego w sposób zgodny z prawem. Korzyścią odniesioną przez organ egzekucyjny jest wówczas brak naruszenia prawa, co powinno np. sprzyjać zwiększeniu zaufania społecznego do tego organu oraz do administracji publicznej jako całości⁵. Należy jednak mieć na uwadze, że powinnością organu egzekucyjnego jest również podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania obowiązku. Jeżeli organ egzekucyjny nie doprowadził do wyegzekwowania obowiązku, to nie może bronić się przed krytyczną oceną, argumentując, że nie naruszył prawa. Należy przy tym mieć świadomość, że dążenie organu egzekucyjnego do wyegzekwowania obowiązku koliduje z przeciwnym interesem zobowiązanego, który zmierza np. do ukrycia przed egzekucją jak największej części swego majątku. Taki interes zobowiązanego nie zasługuje na ochronę prawną, jednakże należy pamiętać, że prawo normuje zasady i tryb pozyskiwania przez organ egzekucyjny informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji, w tym pozyskiwania od zobowiązanego informacji na temat jego majątku. Wprawdzie zobowiązany, kwestionując legalność działań organu egzekucyjnego, kieruje się motywami niegodnymi poparcia, ale w ten sposób sprzyja przestrzeganiu prawa przez organ egzekucyjny. Korzyści zobowiązanego oraz organu egzekucyjnego polegają na wyeliminowaniu naruszeń prawa i są zbieżne.

Postrzeganie interesu wierzyciela jest zależne od tego, czy jest on równocześnie organem egzekucyjnym. Rozdzielenie ról organu egzekucyjnego oraz wierzyciela powoduje nadanie postępowaniu egzekucyjnemu charakteru postępowania kontradiktoryjnego. Kontradiktoryjność zakłada istnienie dwóch przeciwnych stron (wierzyciela oraz zobowiązanego), które przed organem egzekucyjnym toczą spór o sposób prowadzenia egzekucji. Narzuca się wówczas postrzeganie interesu wierzyciela i interesu zobowiązanego jako całkowicie przeciwnych. Taki sposób widzenia relacji między tymi podmiotami nie jest jednak właściwy. Należy pamiętać, że wierzycielem jest z zasady organ lub instytucja oraz że działa on na rzecz interesu ogółu. W interesie ogółu został bowiem nałożony na zobowiązanego obowiązek będący przedmiotem egzekucji. Rola wierzyciela ma charakter procesowy. Podejmowanie przez niego określonych działań w związku z postępowaniem egzekucyjnym jest z prawnego punktu widzenia wykonywaniem kompetencji. Wynika stąd ko-

⁵ W sprawie znaczenia zaufania dla administracji publicznej zob. P. Przybysz, *Zaufanie a administracja publiczna. Aspekty prawno-administracyjne*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV.

nieczność działania na podstawie i w granicach prawa, co np. oznacza, że wierzyciel powinien wystąpić do organu egzekucyjnego o umorzenie postępowania, jeżeli istnieją ku temu powody. Z przepisów ustawy egzekucyjnej wynika bowiem obowiązek wierzyciela żądania umorzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku wystąpienia określonych okoliczności stanowiących podstawę zarzutu zobowiązanego w sprawie egzekucji administracyjnej⁶. Należy również podkreślić, że kontradiktoryjność postępowania egzekucyjnego we wskazanym układzie dotyczy określonych kwestii związanych ze sposobem prowadzenia postępowania, w odniesieniu do których ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazuje na konieczność uzyskania przez organ egzekucyjny stanowiska wierzyciela na dokonanie określonej czynności. Ustawa ta w obecnie obowiązującym brzmieniu nie przewiduje konieczności uzyskania zgody wierzyciela na dokonanie określonej czynności przez organ egzekucyjny. Przed 21 listopada 2013 r. organ egzekucyjny mógł natomiast zwolnić z egzekucji na podstawie art. 13 § 1 u.p.e.a. określone składniki majątkowe zobowiązanego na wniosek zobowiązanego, o ile zobowiązany uzyskał na to zgodę wierzyciela.

Kontradiktoryjność nie jest natomiast cechą postępowania w sprawie wniesionego przez zobowiązanego zarzutu w sprawie egzekucji. Zarzut w sprawie egzekucji jest wnoszony do wierzyciela za pośrednictwem organu egzekucyjnego. Wierzyciel wydaje postanowienie w sprawie zarzutu i zawiadamia organ egzekucyjny o ostatecznym rozstrzygnięciu. Organ egzekucyjny podejmuje wówczas stosowne działania w zależności od sytuacji procesowej.

Korzyść wierzyciela w przypadku wyegzekwowania obowiązku można określić jako zwiększenie skuteczności wierzyciela w wykonywaniu powierzonych mu zadań publicznych. W przypadku bezskuteczności egzekucji korzyść wierzyciela można postrzegać jedynie w kontekście przyczyniania się wierzyciela do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego w sposób zgodny z prawem.

Umorzenie egzekucji może również powodować niekorzystne skutki dla wierzyciela. W przypadku umorzenia egzekucji obowiązek pokrycia kosztów egzekucyjnych przechodzi z zobowiązanego na wierzyciela w trzech sytuacjach wskazanych w art. 64c § 3 u.p.e.a.:

- a) koszty egzekucyjne nie mogą być wyegzekwowane od zobowiązanego;
- b) wierzyciel spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej;
- c) organ egzekucyjny nie przystąpił do egzekucji administracyjnej na podstawie art. 29 § 2 pkt 1 i 3, tj. gdy: i) obowiązek, którego dotyczy tytuł wy-

⁶ Zob. art. 35a u.p.e.a.

konawczy, nie podlega egzekucji administracyjnej; ii) tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a.

Przeniesienie na wierzyciela ciężaru pokrycia kosztów egzekucyjnych, które nie mogą być wyegzekwowane od zobowiązanego, stanowi sankcję za doprowadzenie przez wierzyciela do wszczęcia egzekucji w sytuacji, gdy egzekucja administracyjna okazała się bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. Wprawdzie organ egzekucyjny na etapie czynności wstępnych po otrzymaniu od wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji wraz z tytułem wykonawczym może odmówić przystąpienia do egzekucji z ww. powodu, ale wierzyciel może zakwestionować stanowisko organu egzekucyjnego, najpierw domagając się wydania postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji, a następnie wnosząc na nie zażalenie. Korzystny dla wierzyciela wynik takiego sporu pozostaje jednak nieistotny dla kwestii odpowiedzialności wierzyciela za koszty egzekucyjne.

Postępowanie egzekucyjne, w którym wierzyciel jest równocześnie organem egzekucyjnym, nabiera charakteru postępowania inkwizycyjnego. Organ egzekucyjny kumuluje wówczas funkcje organu prowadzącego postępowanie oraz wierzyciela, co znosi konieczność dokonywania niektórych czynności organu egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Organ egzekucyjny może wówczas podejmować takie czynności z urzędu. Nie zwalnia to organu egzekucyjnego będącego równocześnie wierzycielem z obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa. Nie zmienia się również ocena interesu organu egzekucyjnego jako częściowo zbieżnego, a częściowo rozbieżnego z interesem zobowiązanego.

Podstawową korzyścią zobowiązanego jest uniknięcie egzekucji w całości lub w części. Osiągnie on tę korzyść w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego. Powody umorzenia postępowania egzekucyjnego nie mają znaczenia. Zobowiązany nie odniesie ww. korzyści, jeżeli obowiązek zostanie wyegzekwowany, a ponadto będzie musiał ponieść koszty egzekucyjne.

Zobowiązany, jeżeli organ egzekucyjny nie jest równocześnie wierzycielem, zmierza do osiągnięcia ww. korzyści, prowadząc spór z organem egzekucyjnym o prawidłowość czynności egzekucyjnych – wnosząc skargę na czynności egzekucyjne – oraz z wierzycielem o dopuszczalność prowadzenia egzekucji – wnosząc zarzut w sprawie egzekucji.

Dwie kategorie podmiotów uzyskały z dniem 30 lipca 2020 r. status zbliżony do statusu zobowiązanego. Są to małżonek zobowiązanego oraz podmiot, który jest w dniu zajęcia właścicielem rzeczy lub posiadaczem prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową zabezpieczającymi należność pieniężną i odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie.

Małżonek zobowiązanego w stanie prawnym obowiązującym przed 30 lipca 2020 r. powinien być wskazany w tytule wykonawczym obok zobowiązanego, jeżeli egzekucja miała być prowadzona zarówno z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, jak i z ich majątków osobistych⁷. Ustawa egzekucyjna nie określała jednak zakresu uprawnień małżonka zobowiązanego wskazanego w tytule wykonawczym.

W wyniku nowelizacji ustawy egzekucyjnej, która weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r.⁸, małżonkowi zobowiązanego przysługują prawa zobowiązanego w odniesieniu do egzekucji z majątku wspólnego. Uzyskuje on te prawa z chwilą wniesienia do organu egzekucyjnego sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym albo wniosku o udzielenie informacji, o którym mowa w art. 27e § 4⁹. Równocześnie małżonek zobowiązanego wnoszący sprzeciw uzyskuje tymczasową ochronę przed realizacją zajęcia składników majątku wspólnego podobną do tej, jaką posiada osoba trzecia, która złożyła w trybie art. 38 u.p.e.a. żądanie wyłączenia określonych rzeczy lub praw majątkowych spod egzekucji. Z mocy art. 27g § 2 u.p.e.a. nie jest bowiem przed zawiadomieniem organu egzekucyjnego o ostatecznym rozstrzygnięciu wierzyciela w sprawie sprzeciwu dopuszczalna sprzedaż rzeczy wchodzącej w skład majątku wspólnego ani wykonywanie prawa majątkowego wchodzącego w skład majątku wspólnego.

Małżonek zobowiązanego osiągnie korzystną dla siebie sytuację w postaci nieuszczerplenia majątku wspólnego, jeżeli jego sprzeciw zostanie uwzględniony przez wierzyciela. Interes małżonka zobowiązanego oraz interes organu egzekucyjnego i interes wierzyciela są zatem rozbieżne w kontekście efektywności egzekucji, natomiast zbieżne w takim zakresie, w jakim chodzi o prowadzenie egzekucji w sposób zgodny z prawem.

Należy postawić pytanie o zakres praw zobowiązanego, które przysługują małżonkowi zobowiązanego. Skoro przysługują one w odniesieniu do egzekucji z majątku wspólnego, to może wydawać się uzasadniony pogląd, że sprawdzają się one do możliwości kwestionowania czynności egzekucyjnych skierowanych do poszczególnych składników majątku wspólnego. Bezsprzecznie małżonek zobowiązanego ma interes w tym, aby czynności egzekucyjne wobec majątku wspólnego były dokonywane zgodnie z prawem. Może dążyć do uwzględnienia przez organ egzekucyjny jego interesu w tym zakresie przede wszystkim poprzez wnoszenie skargi na czynności egzekucyjne. Jego interes w tym zakresie

⁷ Zob. art. 27c u.p.e.a. w brzmieniu obowiązującym przed 30 lipca 2020 r.

⁸ Zob. ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2070.

⁹ Zob. art. 27g § 1 u.p.e.a. w brzmieniu obowiązującym od 30 lipca 2020 r.

jest zbieżny z dążeniem organu egzekucyjnego do dokonywania czynności egzekucyjnych zgodnie z prawem. Gdyby jednak zamiarem ustawodawcy było takie ograniczenie praw zobowiązanego przysługujących małżonkowi zobowiązanego, to zapewne nie użyłby on ogólnego określenia „prawa zobowiązanego”, ale wskazałby konkretne prawo zobowiązanego – prawo do wniesienia skargi na czynność egzekucyjną – jako prawo przysługujące małżonkowi zobowiązanego. Można zatem postawić tezę, że małżonek zobowiązanego jest uprawniony do wniesienia zarzutu w sprawie egzekucji w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie w sprawie zarzutu może wpłynąć na egzekucję z majątku wspólnego.

Podmiot, który jest w dniu zajęcia właścicielem rzeczy lub posiadaczem prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową, podobnie jak małżonek zobowiązanego, jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu. Podmiot taki bierze udział jedynie w egzekucji z rzeczy lub prawa majątkowego obciążonych zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową i dlatego podstawą wnoszonego przez niego sprzeciwu może być wyłącznie ograniczenie, wyłączenie lub ustanie odpowiedzialności rzeczą lub prawem majątkowym.

Podmiot, który jest w dniu zajęcia właścicielem rzeczy lub posiadaczem prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową, podobnie jak małżonek zobowiązanego, osiągnie korzystną dla siebie sytuację w postaci nieuszczerplenia swojego majątku, jeżeli jego sprzeciw zostanie uwzględniony przez wierzyciela. Interes takiego podmiotu oraz interes organu egzekucyjnego i interes wierzyciela są zatem rozbieżne w kontekście efektywności egzekucji, natomiast zbieżne w takim zakresie, w jakim chodzi o prowadzenie egzekucji w sposób zgodny z prawem.

Ustawa egzekucyjna nie uwzględnia przypadku prowadzenia egzekucji wobec podmiotów odpowiedzialnych solidarnie wraz z zobowiązanym – poza odpowiedzialnością solidarną małżonków. Podmioty takie niewątpliwie odniosą korzyść w przypadku wyegzekwowania należności od zobowiązanego, co wynika z istoty instytucji solidarnej odpowiedzialności dłużników. Wyegzekwowanie należności w części lub w całości powoduje bowiem automatycznie wygaśnięcie w odpowiednim stopniu należności do wyegzekwowania od pozostałych podmiotów ponoszących solidarnie odpowiedzialność. Interesy wszystkich podmiotów ponoszących solidarnie odpowiedzialność są zatem rozbieżne – każdy z nich odniesie korzyść w przypadku wyegzekwowania należności od kogokolwiek z pozostałych.

Odpowiedzialność solidarna osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika została unormowana w rozdziale 15 działu III o.p.¹⁰ Odpowiedzial-

¹⁰ Art. 107-119 o.p.

ność osób trzecich ma charakter akcesoryjny wobec odpowiedzialności podatnika, ponieważ w pierwszej kolejności należy wszcząć egzekucję wobec podatnika. Dopiero w sytuacji, gdy egzekucja z majątku podatnika okazała się w całości lub w części bezskuteczna, odstąpiono od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych albo nie przystąpiono do egzekucji administracyjnej w wyniku uprawdopodobnienia przez organ egzekucyjny braku możliwości uzyskania w toku egzekucji administracyjnej kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne, dopuszczalne staje się wszczęcie egzekucji zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej¹¹. Ordynacja podatkowa nie zawiera natomiast przepisów określających zasady wyboru jednej z kilku osób trzecich odpowiedzialnych solidarnie z podatnikiem, wobec której zostanie wszczęta egzekucja zobowiązania. Wierzyciel może zatem zarówno wystawić tytuły wykonawcze i spowodować wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec wszystkich osób trzecich, jak i dowolnie wybrać spośród nich osobę trzecią i przeprowadzić egzekucję wyłącznie z jej majątku. Taka swoboda wierzyciela będącego organem administracji publicznej budzi wątpliwości.

Współcześnie przyjmuje się, że działania administracji publicznej nie mogą być dowolne, ale że powinny w ramach obowiązującego prawa realizować takie wartości, jak m.in. sprawiedliwość, racjonalność, uczciwość, przyzwoitość. Arbitralność, niepoddana przy tym jakiegokolwiek kontroli, nie jest akceptowalną cechą współczesnej administracji. Można zatem wskazać, kierując się intuicją, że wierzyciel, mając do czynienia z solidarną odpowiedzialnością wielu osób trzecich, powinien spowodować wszczęcie egzekucji administracyjnej jedynie wobec tych spośród nich, dla których egzekucja będzie wiązać się z najmniej dotkliwymi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi, a przy tym doprowadzi do wyegzekwowania należności. Niemożność wyegzekwowania należności z majątku niektórych osób trzecich powinna prowadzić do wszczęcia egzekucji wobec pozostałych osób trzecich. Oznacza to również, że organ egzekucyjny, rozważając np. kwestię nadmiernej dolegliwości zastosowanego środka egzekucyjnego, powinien brać pod uwagę nie tylko sytuację tego zobowiązanego, wobec którego zastosowano środek egzekucyjny, ale również sytuację innych podmiotów ponoszących równolegle solidarną odpowiedzialność za egzekwowaną należność. Obecna regulacja postępowania egzekucyjnego w administracji oparta jest natomiast na założeniu, że tego rodzaju kwestie mogą być rozważane wyłącznie w odniesieniu do zobowiązanego wskazanego w tytule wykonawczym.

¹¹ Zob. art. 108 § 4 o.p.

Zaniechanie ustawodawcy uregulowania kryteriów wyboru przez wierzyciela podmiotu ponoszącego solidarnie odpowiedzialność, wobec którego zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne, oraz nieuwzględnienie bezpośredniej zależności oraz sprzeczności interesów podmiotów ponoszących solidarnie odpowiedzialności za egzekwowaną należność, prowadzące do oceny sytuacji zobowiązanego w oderwaniu od sytuacji tych innych podmiotów, należy ocenić negatywnie.

ROZDZIAŁ 2

Iura novit curia – kilka refleksji

Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na sprawność działania administracji publicznej

1. Wartość sprawnego działania administracji publicznej

Sprawne działanie administracji publicznej jest wartością, która wpisuje się w całokształt działania wszystkich władz publicznych państwa. Wagę tej wartości umiejscowiono już w preambule Konstytucji RP, wyznaczając cel regulacji konstytucyjnej: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny [...]”. Wyrażono tam wolę dążenia do zagwarantowania w działaniu instytucji publicznych sprawności.

Wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej w oparciu o zakres regulacji materialnego prawa administracyjnego obejmuje konstytucyjne sfery życia społecznego, a to zwiększa wagę zapewnienia skuteczności w działaniu. Powoduje to, że właśnie na gruncie regulacji prawnej działania administracji publicznej, wykonując zapis preambuły Konstytucji RP, poszukuje się rozwiązań prawnych, które mają zagwarantować sprawne działanie. W tym przedmiocie rozwiązań prawnych możemy szukać w regulacji przepisów administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. W aspekcie prawa ustrojowego gwarancji sprawnego działania administracji publicznej szukać należy w przyjętej regule budowy ustrojowej państwa oraz w regulacji budowy systemu ustrojowego administracji publicznej. W tym ujęciu należy podkreślić, że dla sprawnego działania państwa ma kapitalne znaczenie przyjęcie w budowie ustroju reguły decentralizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Jak podkreślił J. Korczak, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 15 przyjęła jako podstawową zasadę ustrojową państwa decentralizację władzy publicznej, wprowadzając tym samym wymóg takiej budowy ustroju terytorialnego państwa i takiej konstrukcji pozycji ustrojowej podmiotów tejże władzy, które urealniają istotę decentralizacji – przeniesie-

* Prof. dr hab. Barbara Adamiak, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0001-8942-0543](https://orcid.org/0000-0001-8942-0543).

nie władzy na niecentralne szczeble struktury państwa”¹. Odejście od budowy systemu organów administracji publicznej na regule centralizacji przez tworzenie samodzielnych organów, organów j.s.t., otwiera możliwość sprawnego działania. Sprowadzając rozważania na płaszczyznę przyjętej budowy systemu organizacyjnego, to w regulacji prawa ustrojowego znajduje wyraz dążenie do zapewnienia sprawności działania. Sprawności działania szukać należy w przyjęciu struktury ustrojowej organów administracji publicznej i przyznaniu swobody w budowie wewnętrznej danego organu w systemie organów administracji publicznej w drodze statutów, regulaminów organizacyjnych. Takie granice swobody w strukturach ustrojowych administracji rządowej znajdują podstawy zarówno w u.RM, jak i u.d.a.rz., regulując ustawowo działy administracji rządowej, ale przyznając Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu działania ministra (art. 33 ust. 1 u.RM). Choć wartość sprawnego działania nie jest wyrażona, to trzeba wskazać, że to przy określeniu zakresu przedmiotowego kompetencji ministrów należy przyjmować rozwiązania, które wyłączą wątpliwości interpretacyjne. Przyjęta w u.w.a.rz.w. budowa systemu ustrojowego terenowej administracji rządowej ma służyć sprawnemu wykonywaniu zadań, przy zastrzeżeniu podziału właściwości przyjętego w ustawach szczególnych (art. 5), ale i domniemaniu właściwości na rzecz wojewody (art. 3 ust. 1 pkt 5). Przyjęcie domniemania właściwości na rzecz wojewody ogranicza powstawanie sporów o właściwość czy sporów kompetencyjnych. Konstytucyjną regułą decentralizacji realizują ustawy samorządowe: u.s.g., u.s.p., u.s.w.

Przyjęta struktura ustrojowa ma zapewniać skuteczność działania, nie można z niej jednak wyprowadzić wprost instytucji służących zagwarantowaniu sprawnego działania administracji publicznej. Źródłem regulacji tych instytucji są przepisy materialnego prawa administracyjnego i przepisy procesowego prawa administracyjnego.

2. Instytucje służące zagwarantowaniu sprawnego działania w materialnym prawie administracyjnym

Na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego do instytucji służących zagwarantowaniu sprawnego działania należą:

¹ 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. 188.

Po pierwsze, instytucje utraty kompetencji z powodu upływu ustawowego terminu do podjęcia działania. Przykładem takiego rozwiązania jest unormowanie art. 30 ust. 5 pr. bud. regulującego przesłankę skuteczności czynności jednostki zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych, który stanowi: „[...] Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie”. W wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r.² NSA położył mocny akcent na element konstrukcji instytucji zgłoszenia jako czynności kształtującej uprawnienie jednostki, utraty kompetencji organu architektoniczno-budowlanego. Wskazał: „Wprowadzenie krótkiego [...] terminu do wydania decyzji o sprzeciwie, którą organ architektoniczno-budowlany jako kompetentny w sprawie, w pewnych sytuacjach może, a w innych powinien, zakwestionować zamiar realizacji inwestycji budowlanej powoduje, że w tych sprawach obowiązuje jeszcze bardziej, w stosunku do innych spraw administracyjnych, zaostrzony reżim co do szybkości działania organów administracji publicznej. Organy administracji publicznej powinny działać zgodnie z prawem, na podstawie przepisów prawa a także szybko, nie dopuszczając do zwłoki czy przewlekłości. W sprawach dotyczących sprzeciwu, ponadto pod rygorem utraty kompetencji do wydania decyzji”. Dla wyznaczenia granic instytucji utraty kompetencji zasadnicze znaczenie ma przyjęcie jednolitego stanowiska co do charakteru terminu do zgłoszenia sprzeciwu i następstw prawnych dla wyznaczenia rodzaju rozstrzygnięć wydawanych w toku instancji w razie złożenia odwołania od decyzji o sprzeciwie. W wyroku z dnia 28 czerwca 2022 r.³ NSA wskazał, że termin z art. 30 ust. 5 i art. 30 ust. 5g pr. bud. „[...] ma charakter terminu prawa materialnego, który nie podlega przedłużeniu (z wyjątkiem nałożenia na inwestora obowiązku uzupełnienia zgłoszenia), a jego upływ powoduje utratę przez właściwy organ kompetencji do wydania decyzji wnoszącej sprzeciw. Przy czym dla zachowania terminu z art. 30 ust. 5 [...] (a także w drodze analogii terminu z art. 30 ust. 5g [...]) konieczne jest wydanie i wysłanie przed upływem tych terminów albo sprzeciwu, albo postanowienia o nałożeniu obowiązku celem uzupełnienia zgłoszenia. W sytuacji nałożenia przez organ na zgłaszającego zamiaru podjęcia robót budowlanych obowiązku uzupełnienia brakujących dokumentów (art. 30 ust. 2), przerwany bieg terminu do zgłoszenia sprzeciwu rozpoczyna bieg od dnia złożenia tych dokumentów, a w wypadku ich niezłożenia, od upływu wy-

² II OSK 730/10, LEX nr 1081872.

³ II OSK 1125/21, LEX nr 3379993.

znaczzonego postanowieniem terminu. [...] Taka charakterystyka terminu na wniesienie sprzeciwu ma wpływ na katalog rozstrzygnięć, jakie może w konsekwencji wydać organ pierwszej instancji i organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji o sprzeciwie, może orzec o jej utrzymaniu w mocy. Może też orzec o jej uchyleniu i umorzeniu postępowania w sytuacji, gdy uzna decyzję organu pierwszej instancji za wadliwą, a termin ustalony do wydania decyzji już upłynął. Wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie nie powoduje przedłużenia materialnoprawnego terminu do wydania decyzji. Z tego względu organ odwoławczy nie może zastosować art. 138 § 2 k.p.a., uchylić decyzji i przekazać sprawy do ponownego rozpatrzenia, gdy upłynął termin do wniesienia sprzeciwu (por. np. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2767/12): W sytuacji zatem, gdy Sąd pierwszej instancji uchylił nie tylko zaskarżoną decyzję, ale także poprzedzającą ją decyzję Starosty [...] w przypadku gdy 21 dniowy termin do wniesienia sprzeciwu już minął, postępowanie przed organem pierwszej instancji, jako bezprzedmiotowe, należałoby umorzyć”.

W orzecznictwie sądowym wywoływało wątpliwości, jaki skutek dla wyznaczenia terminu utraty kompetencji przez organ architektoniczno-budowlany ma podpisanie decyzji, czy uzewnętrznienie decyzji przez czynność doręczenia (ogłoszenia) decyzji o sprzeciwie. Spór ten został zakończony przez ustawodawcę przez przyjęcie regulacji w art. 30 ust. 6a pr. bud.⁴ o obowiązku podjęcia czynności uzewnętrznienia woli organu zgłoszenia sprzeciwu.

Po drugie, przejęcie kompetencji z właściwego organu administracji publicznej na organ administracji publicznej właściwy do merytorycznego załatwienia sprawy. Konstrukcja taka co do reguły przyjęta jest przy współdziałaniu organów administracji publicznej przy załatwianiu spraw. Takie rozwiązanie przyjmuje np. u.p.z.p. w art. 53 ust. 5c: „Niewyrażenie stanowiska w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1, przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska uznaje się za uzgodnienie decyzji”. NSA w wyroku z dnia 31 marca 2017 r.⁵ przyjął: „Za nieuzasadniony należy uznać podnoszony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 53 ust. 5c w zw. z art. 60 ust. 1a u.p.z.p. przez wskazanie, że niedopuszczalne jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji przez organ odwoławczy, gdyż upływowi terminu na zajęcie stanowiska prawodawca przypisuje skutki materialnopraw-

⁴ Dodany ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 443.

⁵ II OSK 1958/15, LEX nr 2357999.

ne. Zgodnie z treścią art. 53 ust. 5c u.p.z.p. niewyrażenie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska stanowiska w terminie 21 dni od otrzymania projektu decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1, uznaje się za uzgodnienie decyzji. [...] wskazany w powołanym art. 53 ust. 5c u.p.z.p. 21-dniowy termin do wyrażenia stanowiska w sprawie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest terminem nieprzekraczalnym. Uchybienie temu terminowi przez organ wywołuje skutek prawny wygaśnięcia kompetencji do wydania rozstrzygnięcia w sprawie [...]”.

Po trzecie, instytucja kary administracyjnej. Przepisy materialnego prawa administracyjnego wyznaczają terminy załatwiania spraw administracyjnych, których zachowanie przez organ administracji publicznej obwarowane jest sankcją kary administracyjnej. Na przykład art. 35 ust. 6 pr. bud. stanowi: „W przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę: 1) w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji albo 2) w zakresie realizacji inwestycji kolejowej, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, 3) w zakresie realizacji inwestycji zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej, służących bezpieczeństwu i obronności państwa, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji – organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa”. W art. 35 ust. 8 pr. bud. unormowano zdarzenia, które mają znaczenie prawne dla ustalenia zachowania ustawowego terminu załatwienia sprawy pozwolenia na budowę. Do zdarzeń tych zaliczono: terminy do dokonania przewidzianych przepisami prawa czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych kształtuje się granice nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, wskazując na obowiązek sprawnego działania organów administracji publicznej. I tak w wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r.⁶ NSA przyjął: „Słusznie co do reguły Starosta wywodzi, że wobec oświadczenia inwestora wyrażonego w piśmie z 30 stycznia 2015 r. i odczytania go jako gotowości do wycofania źródłowego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, winien prowadzić postępowanie w sposób uwzględniający dyrektywy z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a wynikające z art. 8 i 10 k.p.a. Rzecz jednak w tym, że Starosta (jak również działający w przedmiotowej sprawie z jego upoważnienia pracownik starostwa powiatowego), jako

⁶ II OSK 1414/18, LEX nr 3151667.

organ administracji publicznej musiał jednocześnie mieć świadomość własnych obowiązków wynikających z innych przepisów Kodeksu, a to przede wszystkim z art. 12 § 1 k.p.a., tj. obowiązku działania w sprawie wnikliwie i szybko, przy posługiwaniu się środkami możliwie najprostszymi prowadzącymi do jej załatwienia. Winien także mieć świadomość biegu terminu ustawowego do załatwienia sprawy (art. 35 § 3 k.p.a.), jak również konstrukcji zawartej w art. 35 ust. 6 uPb [ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – podkr. B.A.], mającej charakter sankcyjny wobec organu, który nie wydał pozwolenia na budowę w tam określonym, ustawowym terminie. Winien także organ mieć świadomość, że śmierć strony w toku postępowania, w oznaczonych warunkach skutkuje nakazem zawieszenia postępowania (art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a.), a okresu zawieszenia nie uwzględnia się do biegu terminu, ujętego w art. 35 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 8 uPb. Tłumaczenie w skardze kasacyjnej charakteru opóźnienia w załatwieniu sprawy, odbywaniem przez organ spotkań z inwestorem, jak również dowiedzenia się o śmierci jednej ze stron przy okazji innego postępowania, nie czyni uzasadnionym zarzutów niewłaściwego zastosowania art. 35 ust. 6 pkt 1 i art. 35 ust. 8 uPb. Organ powiatowy dopuścił się zwłoki, nie dokonując jednoznacznej kwalifikacji oświadczenia woli inwestora, a jego stanowisko w tym względzie wyrażone w skardze kasacyjnej jest wewnętrznie sprzeczne. O ile bowiem sformułowano by wezwanie wobec inwestora do jednoznacznego określenia swej woli, pod oznaczonym rygorem uznania, że jest to cofnięcie źródłowego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, działanie takie skutkowałoby nakazem wydania decyzji o umorzeniu postępowania. Skoro organ powiatowy nie wydał takiej decyzji, to musiał mieć świadomość upływającego terminu do wydania merytorycznej decyzji w sprawie, a także konsekwencje wynikające z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), które na gruncie przedmiotowej sprawy wiążą się z obowiązkiem właściwego organu wymierzenia kary pieniężnej za zwłokę w wydaniu pozwolenia na budowę”. W wyroku tym NSA mocno akcentował spoczywający na organie administracji publicznej ciężar zapewnienia sprawnego działania, nawiązując do przepisów u.pr.sam.: „pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym ślubuje m.in. «sumienne wykonywanie» powierzonych mu zadań, do jego obowiązków należy m.in. «wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie», sam zaś korpus tego rodzaju pracowników przewidziany jest do rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd powiatowy. Podnoszenie przeto w skardze kasacyjnej argumentacji dotyczącej personaliów zatrudnionych w Starostwie Powiatowym pracowników odpowiedniej komórki organizacyjnej w realiach kontrolowanej sprawy jest całkowicie bezskuteczne, za dobór odpowiednich pracowników odpowiedzialność

spoczywa wszak na kierowniku zakładu pracy, którym z urzędu jest starosta powiatowy”. W wyroku z dnia 21 grudnia 2022 r.⁷ WSA w Warszawie wskazał z kolei na zdarzenia i czynności, których nie można wliczyć do zachowania terminu załatwienia sprawy: „Przepis art. 35 ust. 8 p.b. [ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – podkr. B.A.] nie stanowi podstawy do odliczenia terminów wszelkich tych czynności organu administracji publicznej, które jakkolwiek wynikają z przepisów prawa, w tym z Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak stanowią zwykłe elementy składające się na to postępowanie, niewymagające dodatkowych, nadzwyczajnych działań zmierzających do nadania procedurze właściwego biegu. Nie można uznawać za takie czynności np. zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania, o zakończeniu postępowania, czy oczekiwania organu na potwierdzenie otrzymania przez stronę pisma”.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się na niedopuszczalność wykładni zawężającej, ale i rozszerzającej nakładanie na organ architektoniczno-budowlany administracyjnych kar pieniężnych. I tak w wyroku z dnia 28 sierpnia 2019 r.⁸ NSA przyjął, że wyłączenie przewidziane w art. 35 ust. 6a pr. bud. „znajduje zastosowanie tylko w stosunku do tych inwestycji, które podlegały ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Nie dotyczy to tych przedsięwzięć, dla których wydano decyzję stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia takiej oceny. [...] Nie można podzielić poglądu [...], że art. 35 ust. 6a [...] dotyczy każdej inwestycji, dla której wydano decyzję środowiskową, w tym też taką, którą stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Wykładnia dokonana przez stronę skarżącą prowadziłaby do sytuacji, w której w żadnym przypadku nie można byłoby zastosować art. 35 ust. 6 [...]”.

Elementem konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej jako gwarancji sprawnego działania jest wyznaczenie zakresu przedmiotowego spraw. Według art. 35 ust. 6 pr. bud. zakres przedmiotowy został ograniczony do spraw pozwolenia na budowę. Ten aspekt ograniczający podkreśla się w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 14 września 2021 r.⁹ NSA przyjął wyłączenie stosowania administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu zagwarantowania sprawnego działania. Wywodził: „Wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej nie może być wynikiem stosowania interpretacji rozszerzającej na niekorzyść sprawcy, analogii, czy rezultatem wnioskowania z przepisów prawa. W tym zakresie represyjny charakter sankcji administracyjnej wymaga, aby od-

⁷ VII SA/Wa 1659/22, LEX nr 3518437.

⁸ II OSK 2056/18, LEX nr 2716225.

⁹ II OSK 3124/18, LEX nr 3310246.

powiednio stosować w tym względzie pewne zasady wypracowane na gruncie prawa karnego. Odnosząc poczynione uwagi do rozpoznawanej sprawy, trzeba stwierdzić, że skoro przepis art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego wyraźnie stanowi o nałożeniu kary pieniężnej za zwłokę w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, to oznacza, że przewidziana w nim sankcja administracyjna może być stosowana wyłącznie w tej kategorii spraw. W konsekwencji wymierzenie takiej kary za niewydanie w terminie decyzji pozwalającej na rozbiórkę obiektu budowlanego nie ma w istocie stosownych podstaw prawnych. Należy podzielić pogląd wyrażony w orzecznictwie, że art. 35 ust. 6 pkt 1 [...] jako przepis szczególny powinien być wykładany literalnie (ściśle), czyli zgodnie z zasadą, że wyjątków nie można interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*), zwłaszcza, iż regulacje dotyczące pozwolenia na rozbiórkę przewidziane w innych przepisach Prawa budowlanego w żadnym zakresie się do niego nie odwołują. Stosowanie zaś kar w ramach nadzoru administracyjnego wymaga wyraźnej podstawy prawnej jej nałożenia, a nie jej tworzenia w drodze wykładni”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyznacza się przesłanki, które w działaniu organu administracji publicznej mają cechy bezzasadnego uchylania się od zachowania ustawowego terminu załatwienia sprawy, a tym samym od zwolnienia od podstaw nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Analizując okoliczności wystąpienia przesłanek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 51 ust. 2 u.p.z.p., w razie niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji i przesłanek przerwania biegu tego ustawowego terminu, NSA w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r.¹⁰ przyjął: „Nie można się też zgodzić z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, która sprowadza się do tezy, że zmiana wniosku stanowi w istocie cofnięcie pierwotnego wniosku i tym samym niejako zakończenie postępowania wszczętego pierwotnym wnioskiem i wszczęcie nowego postępowania. Jest to konstrukcja, która nie znajduje oparcia w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza w okolicznościach sprawy, które polegają na tym, że zmiana wniosku ograniczyła się do tego, że zamiast realizowania inwestycji na działkach nr [...] inwestor zdecydował się na jej wykonanie jedynie na działkach nr [...]. Istnieją natomiast podstawy, aby przyjąć, że zmiana wniosku przez wnioskodawcę może stanowić przyczynę opóźnienia w załatwieniu sprawy niezależną od organu administracji lub spowodowaną z winy strony. Jeżeli bowiem zmiana wniosku powoduje konieczność powtórzenia dokonanych już czynności lub podjęcia dodatkowych czynności, to nie można winy

¹⁰ II OSK 184/17, LEX nr 2458503.

za opóźnienie wynikające z tych czynności przypisywać organowi administracji. Zaznaczyć jednakże należy, że nie jest uprawniona taka wykładnia art. 51 ust. 2c [...], która polegałaby na przyjęciu, że sam fakt, iż doszło do zmiany wniosku powoduje, że nie wlicza się określonych okresów do terminu załatwienia sprawy. Konieczne jest przede wszystkim ustalenie, czy zmiana wniosku spowodowała konieczność podjęcia dodatkowych czynności, których organ nie musiałby podejmować, gdyby nie zmiana wniosku. W ocenie NSA, konieczne jest przy tym także dokonanie oceny tych dodatkowych czynności pod kątem ich celowości”.

Po czwarte, utrata dochodu własnego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zgodnie z u.d.j.s.t. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody należne jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych przepisów. Tak np. na podstawie art. 98a ust. 1 u.g.n. dochodami gminy będą opłaty adiacenckie. Dla zachowania tego prawa konieczne jest podjęcie skutecznego działania w ustawowym terminie. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat licząc od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Przepisy k.p.a. nie wprowadzają formy wszczęcia postępowania. Regulują w ograniczonym zakresie datę wszczęcia postępowania w sprawie. Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a.: „Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej”. Postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej (art. 98a ust. 1, art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest wszczynane z urzędu. Brak regulacji daty wszczęcia postępowania z urzędu stanowi istotną lukę, w razie gdy z tym zdarzeniem prawnym wiążą się skutki materialnoprawne, do których należy zamknięcie dopuszczalności nałożenia na stronę obowiązku zapłaty ustalonej wysokości opłaty adiacenckiej oraz skutek utraty dochodu własnego jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądowym wyprowadza się w drodze wykładni, że tak jak w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie na żądanie strony, tak w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie z urzędu wymagane jest podjęcie uzewnętrznienia czynności przez organ administracji publicznej wobec jednostki mającej w sprawie obowiązek. W pierwszych orzeczeniach NSA przyjął takie przesłanki skutecznego wszczęcia postępowania w sprawie. W wyroku z dnia 4 marca 1981 r.¹¹ NSA przyjął: „Wobec faktu, że Kodeks postępowania administracyjnego nie rozstrzyga sposobu ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, za datę taką można uznać dzień pierwszej czynności dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego

¹¹ SA 654/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 15.

uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę”. Powiadomienie strony, aby przypisać mu skuteczność prawną zachowania terminu materialnoprawnego, o którym stanowi art. 98a ust. 1, art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wymaga zachowania przepisów k.p.a. regulujących doręczenia pism (dział I rozdział 8 „Doręczenia” k.p.a.). Brak uzewnętrznienia woli organu administracji publicznej wszczęcia postępowania w sprawie zamyka dopuszczalność po upływie materialnoprawnego terminu nałożenia na jednostkę obowiązku, a tym samym utratę dochodu własnego, w tym przypadku gminy.

3. Instytucje służące zagwarantowaniu sprawnego działania w administracyjnym prawie procesowym

Sprawność działania organów administracji publicznej ma szczególną wagę w zakresie kształtowania uprawnień lub obowiązków jednostki na drodze postępowania administracyjnego. O ile w regulacji materialnego prawa administracyjnego we współczesnej regulacji rozbudowuje się i wprowadza instytucje mające na celu zapewnienie sprawnego działania organów administracji publicznej, to w administracyjnym prawie procesowym od pierwszej jego kodyfikacji ustanowiono gwarancje w tym zakresie. W doktrynie prawa administracyjnego mocno akcentowano konieczność takiej budowy gwarancji prawnych zapewniających sprawność działania organów administracji publicznej. E. Iserzson wskazał na zasadnicze znaczenie sprawnego działania, którego jednym z elementów jest szybkość działania: „Szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I to nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom administracji wiele cennego czasu”¹².

¹² E. Iserzson, [w:] E. Iserzson, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

Konsekwentnie w administracyjnym prawie procesowym regulowano terminy załatwienia spraw. Jako regułę w art. 68 r.p.a. przyjmowało załatwienie spraw niezwłocznie, a w razie koniecznego prowadzenia postępowania wyjaśniającego reguły „pośpiechu”, wyznaczając od tej reguły wyjątki. Sankcją za brak sprawnego postępowania w sprawie była utrata właściwości przez organ administracji państwowej lub samorządu terytorialnego I instancji przez przesunięcie na wniosek strony właściwości na organ wyższej instancji. Sankcję zastosowania dewolucji kompetencji regulował art. 70 r.p.a., stanowiąc: „1. O ile w terminie, wskazanym w ust. 4 i 5 art. 68, sprawa nie zostanie całkowicie załatwiona, a poszczególne przepisy prawne nie przewidują skutków szczególnych na wypadek braku decyzji władzy w ciągu pewnego okresu czasu, strona ma prawo żądać przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia. 2. Podanie strony władza winna przekazać do instancji wyższej najdalej w ciągu trzech dni, bądź z aktami sprawy, bądź z wyjaśnieniem, że sprawa nie mogła być w terminie załatwiona z powodu okoliczności, przewidzianych w art. 69. 3. Władza wyższa, która załatwia sprawę za władzę niższą, działa w charakterze tej instancji, za którą spełnia tę czynność. Od takich orzeczeń, wydanych za władzę niższą, odwołanie, jeśli jest dopuszczalne, rozstrzyga władza instancyjnie wyższa od władzy rozstrzygającej”.

W kolejnej kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego (zob. pierwotne brzmienie k.p.a.)¹³ dla gwarancji sprawnego działania jako podstawowej wartości załatwiania spraw indywidualnych nadano regulacji w tym przedmiocie charakter zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania. Według art. 10 (w kolejnych tekstach jednolitych art. 12) k.p.a.: „§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie”. Wypełnienie treści zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania następowało przez regulację ustawową terminu załatwienia spraw. W kolejnych nowelizacjach k.p.a. terminu załatwiania spraw jako podstawowego terminu obowiązującego organ administracji publicznej przyjmowano załatwianie sprawy bez zbędnej zwłoki, dopuszczając wydłużenie tego terminu w zależności od potrzeb zakresu czynności w ustaleniu stanu faktycznego zapisanego w hipotetycznym stanie faktycznym przepisu prawa materialnego będącego podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy. Według art. 35 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym: „§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. § 2. Niezwłocznie powinny być zała-

¹³ Dz. U. Nr 30, poz. 168.

twiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. § 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. § 3a. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. § 4. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a. § 5. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych [...], okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu”.

W administracyjnym prawie procesowym zakresem regulacji objęte było i jest ustanowienie gwarancji prawnych zachowania terminu załatwiania spraw. W pierwotnej regulacji k.p.a. gwarancjami tymi była instytucja sygnalizacji niezakończono sprawy w terminie organowi wyższego stopnia (art. 33 § 3) oraz poddanie odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej pracownika organu administracji państwowej, który nie załatwił sprawy w terminie (art. 35). Strona miała możliwość obrony w trybie przyznanego prawa zażalenia do organu wyższego stopnia (art. 34 pierwotnego brzmienia k.p.a.). Nowelizacja k.p.a. ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ nie zmieniła istotnie regulacji gwarancji załatwiania spraw w ustawowym terminie. Odeszła jednak od obowiązku sygnalizacji organowi wyższego stopnia, ale równocześnie określiła zakres czynności i właściwości organu wyższego stopnia przy rozpoznaniu zażalenia strony na niezakończono sprawy w terminie. Według art. 37 § 2 k.p.a. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 1980 r.: „Organ wymieniony w art. 37 § 1, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończono sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwienia spraw w przyszło-

¹⁴ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

ści”. Uzupełniono w przedmiocie zakresu odpowiedzialności pracownika za niezałatwienie sprawy w terminie przez dostosowanie do regulacji ustawowej w pragmatykach służbowych, nadając art. 38 k.p.a. brzmienie: „Pracownik organu administracji państwowej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa”.

Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ uzupełniono regulację prawa do obrony strony przed niezałatwieniem sprawy w terminie wyznaczonym przepisami k.p.a., ale też przepisami szczególnymi, oraz rozszerzono na obronę przed przewlekłe prowadzonym postępowaniem. Przyznano też stronie, w razie gdy brak organu wyższego stopnia do rozpatrzenia zażalenia, prawo do wezwania do usunięcia naruszenia prawa (art. 37 § 1 w brzmieniu nadanym powołaną ustawą nowelizującą k.p.a. z 2010 r.).

Z kolei w u.o.m.f.p. wprowadzono istotną zmianę w zakresie treści rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia w sprawie nieterminowego załatwienia sprawy, dodając do art. 37 § 2 k.p.a. zdanie drugie: „Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa”. Otwierało to stronie drogę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym.

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁶ wprowadzono zmianę prawa do obrony strony, zastępując prawo zażalenia, a w ograniczonym zakresie wezwania do usunięcia naruszenia prawa, ponagleniem. Zgodnie z nadanym tą ustawą brzmieniem art. 37 k.p.a. stanowi: „§ 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). § 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie. § 3. Ponaglenie wnosi się: 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie; 2) do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia”. Prawo ponaglenia przysługuje na niezałatwienie sprawy lub przewlekłe prowadzenie postępowania, tylko gdy upłynął ustawowy termin załatwienia sprawy. Ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

¹⁶ Dz. U. poz. 935.

administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców¹⁷ wyznaczono granice czasowe prawa do ponaglenia, stanowiąc w dodanym § 3a do art. 37 k.p.a.: „Jeżeli ponaglenie zostało wniesione przed upływem terminu określonego w art. 35 albo przepisach szczególnych, organ prowadzący postępowanie pozostawia ponaglenie bez rozpoznania. [...]”. Unormowano termin rozpatrzenia ponaglenia i treść rozstrzygnięcia w art. 37 § 6 k.p.a.: „Organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym: 1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości: a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony, b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości”.

Skutek prawny stwierdzenia beczynności lub przewlekłości nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy, wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości na przyszłość.

Prawo do skutecznej obrony przed beczynnością lub przewlekłością załatwienia sprawy na drodze postępowania administracyjnego umacnia prawo obrony na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Według art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a”.

W orzecnictwie sądowym wątpliwości interpretacyjne wywoływały granice przedmiotowe skargi na beczynność i skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Było to przedmiotem uchwał NSA. Po rozpatrzeniu zagadnienia prawnego wyrażonego pytaniem o to, czy wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., NSA podjął w składzie siedmiu sędziów uchwałę 22 czerwca 2020 r.¹⁸: „Wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego

¹⁷ Dz. U. poz. 2185.

¹⁸ II OPS 5/19, CBOSA.

postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 [...].

Z kolei po rozpatrzeniu zagadnienia prawnego: „Czy skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania wniesiona po jego zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w trakcie postępowania administracyjnego, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 lub pkt 6 p.p.s.a., czy rozpoznaniu z uwzględnieniem art. 149 § 1 pkt 3, § 1a i § 2 p.p.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a.?” NSA podjął w składzie siedmiu sędziów uchwałę 7 marca 2022 r.¹⁹: „Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego wniesiona po jego ostatecznym zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w jego toku, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 [...]”. Po zakończeniu postępowania decyzją, postanowieniem lub innym aktem lub czynnością droga postępowania sądowoadministracyjnego jest więc zamknięta. Nie oznacza to jednak podważenia tego rodzaju skarg dla zapewnienia sprawności działania administracji publicznej. Znaczenie bowiem zasadnicze ma doprowadzenie do ukształtowania sytuacji prawnej jednostki. Natomiast roszczenie o odszkodowanie w razie bezczynności, przewlekłości, w następstwie których jednostka poniosła szkodę, są rozstrzygane na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Dla znaczenia w płaszczyźnie gwarancji sprawnego działania organu administracji publicznej ma zakres kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach sądowoadministracyjnych. Według art. 149 p.p.s.a.: „§ 1. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. § 1a. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. § 1b. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. § 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub

¹⁹ II OPS 1/21, CBOSA.

przysnać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”.

Konstrukcja prawna kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych w sprawach skarg na bezczynność, skarg na przewlekłość zawiera istotne gwarancje prawne sprawności działania administracji publicznej. Do podstawowych elementów ustalenia bezczynności lub przewlekłości należy zaliczyć w orzecznictwie sądowym położenie akcentu na to, że organizacja sprawności działania obciąża organ administracji publicznej, a tym samym w razie jej braku nie daje podstaw do uwolnienia się od przyjęcia naruszenia prawa. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2023 r.²⁰ NSA wskazał (nawiązując do utrwalonych poglądów NSA i SN): „trudności kadrowe lub organizacyjne organu [...] nie zwalniają organu z obowiązku respektowania terminów, określonych ustawowymi przepisami proceduralnymi. Z tego powodu argumentacja, zawarta w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, a w której m.in. podnoszono, iż Starosta nie miał fizycznej, organizacyjnej ani finansowej możliwości nagłego zwiększenia zatrudnienia w celu przyspieszenia rozpoznawania prowadzonych przez niego spraw, nie mogła mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Kwestie te bowiem organ winien rozwiązywać we własnym zakresie”. W wyroku tym NSA wskazał ponadto na sprawność działania w aspekcie procesowym: „Z pewnością sprawy odnoszące się do stanów przeszłych, które miały miejsce kilkadziesiąt lat wcześniej i związane z tym oczywiste utrudnienia w gromadzeniu materiału dowodowego, stanowią dodatkowe obciążenie dla organu przy procedowaniu, ale okoliczności te nie mogą jednak usprawiedliwiać działalności organu w sytuacji, w której postępowanie administracyjne jest prowadzone w sposób niezorganizowany i chaotyczny. Dodać też trzeba, że to właśnie szczególnie w takiej sytuacji, w której wniosek dotyczy kwestii dawnych, organ winien mieć pewną koncepcję rozstrzygnięcia (ewentualnie rozstrzygnięć) po to by postępowanie dowodowe w tego rodzaju sprawie móc właściwie ukierunkować i nad nim zapanować”.

Do gwarancji prawnych sprawności działania organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym należą:

Po pierwsze, zobowiązanie organu do wydania aktu, interpretacji albo dokonania czynności. Wykonanie wyroku obwarowane jest przyznaniem stronie skarżącej prawa skargi z żądaniem wymierzenia temu organowi grzywny (art. 154 § 1 p.p.s.a.), a ponadto prawo do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie (art. 154 § 4 p.p.s.a.). Zobowiązanie organu do wydania aktu, interpretacji albo dokonania czynności pod sankcjami ustanowio-

²⁰ I OSK 2009/22, LEX nr 3563070.

nymi w art. 154 § 1 p.p.s.a. ma istotne znaczenie dla sprawności działania przez wyłączenie nadal stanu beczynności lub przewlekłości, a nadto dla działania zgodnego z prawem. Podkreślił to NSA w wyroku z dnia 11 maja 2018 r.²¹: „Wykonanie wyroków sądu administracyjnego, uwzględniających skargę polega na zastosowaniu się przez organ administracyjny w ponownym postępowaniu do oceny prawnej, wyrażonej w tym wyroku. Wynika to wprost z art. 153 p.p.s.a. [...] Oznacza to, że orzeczenie sądu administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądownoadministracyjnego, a jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie. Ocena prawna wynika z uzasadnienia wyroku sądu i dotyczy wykładni przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym przypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Zaś związanie samego sądu administracyjnego, w rozumieniu tego przepisu, oznacza, iż nie może on formułować nowych ocen prawnych – sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się przez organ do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej.

Niewykonanie orzeczenia sądu administracyjnego polega więc na niezastosowaniu się przez organ administracji w ponownym postępowaniu administracyjnym do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu prawomocnego orzeczenia tego sądu. Jak się wydaje, za szczególnie groźną dla porządku prawnego postać niewykonania orzeczenia ustawodawca uznał niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, ponieważ dla przeciwdziałania temu niebezpiecznemu zjawisku przewidział szczególny tryb postępowania w postaci możliwości wniesienia przez stronę skargi na niewykonanie takiego wyroku”. NSA wskazał też na funkcję grzywny oraz przyznania na rzecz skarżącego sumy pieniężnej: „[...] jedyną przesłanką warunkującą zarówno wymierzenie organowi grzywny, jak i przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej jest niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Natomiast rozstrzyganie, który z tych środków, czy też oba z nich, ma zostać zastosowany i w jakiej wysokości zostało pozostawione orzecznictwu sądów administracyjnych. Nie ulega wątpliwości, że podejmując rozstrzygnięcie w kwestii zastosowania każdego z tych środków, sąd administracyjny powinien mieć na względzie: a) stopień naruszenia prawa przez organ administracyjny (funkcja represyjna), b) efektywność jego zastosowania, a więc wy-

²¹ I OSK 2230/17, LEX nr 2504614.

rzządzenie organowi określonej dolegliwości finansowej w celu przymuszenia go do wykonania prawomocnego wyroku (funkcja prewencyjna) i c) zasadność wynagrodzenia stronie cierpień i niedostatków związanych z niewykonaniem wyroku (funkcja kompensacyjna)”.

Po drugie, otwarcie odstępstwa od kompetencji kasacyjnej sądu administracyjnego na rzecz kompetencji merytorycznej. W wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania otwarta została możliwość prawna przejęcia przez sąd administracyjny merytorycznego rozstrzygnięcia. Taki wyjątkowy rodzaj kompetencji judykacyjnej reguluje przywoływany art. 149 § 1b p.p.s.a (zob. np. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2017 r.²²: „Przepis art. 149 § 1b stanowi wyjątek od kasacyjnego charakteru kompetencji judykacyjnych sądów administracyjnych, więc powinien być ściśle interpretowany. Ponadto wskazany przepis przewiduje uprawnienie dla sądu, nie zaś obowiązek, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę wyrazem »może«”). **Po trzecie, ustanowienie w art. 149 § 2 p.p.s.a. podstaw do dolegliwości finansowej przez wymierzenie organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.** Według art. 154 § 6 p.p.s.a.: „Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów”. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2023 r.²³ NSA wskazał na granice stosowania tej dolegliwości finansowej: „Bez wątpienia przyznanie na gruncie art. 149 § 2 p.p.s.a. sumy pieniężnej powinno być zatem zastrzeżone jedynie do wyjątkowych przypadków, uzasadnionych szczególnie drastycznymi i zawinionymi uchybieniami zasad efektywnego i terminowego działania organu w załatwieniu sprawy. W orzecznictwie sformułowano pogląd, że przyznanie sumy pieniężnej jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, a więc w tego rodzaju sytuacjach, gdzie oceniając całość kształtu działań organu, można dojść do przekonania, że noszą one znamiona celowego unikania załatwienia sprawy, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przyznanie tej sumy powinno być zatem uzależnione od czasu trwania postępowania, rodzaju sprawy i jej znaczenia

²² I OSK 1907/16, LEX nr 2247948.

²³ I OSK 2139/22, LEX nr 3568735.

dla skarżącego”. W wyroku z dnia 9 marca 2023 r.²⁴ NSA przyjął: „Przyznanie sumy pieniężnej ma charakter swego rodzaju zadośćuczynienia spowodowanego długotrwałą beczynnością lub przewlekłością w prowadzeniu postępowania i nie znosi, czy też nie ogranicza ewentualnych roszczeń strony skarżącej względem organu z tytułu odszkodowania oraz nie podlega zaliczeniu na jego poczet. Należy przyjąć, że ma ona charakter represyjny względem organu administracyjnego w związku z krzywdą, jaką strona poniosła wskutek zwłoki organu w rozpoznaniu wniosku i długotrwałego, bezskutecznego oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez organ. Zauważyć należy, że w ww. przepisie ustawodawca przewidując możliwość przyznania sumy pieniężnej w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania nie określił żadnych kryteriów tego rozstrzygnięcia poza wysokością. Brak więc podstaw, aby twierdzić, że suma pieniężna jest zależna od poniesionej szkody. Można jedynie stwierdzić, że gdyby sprawa była tego rodzaju, że szkoda spowodowana beczynnością była oczywista, to suma pieniężna powinna być wymierzona w wyższej wysokości. Co do zasady można przyjąć, że ma ona funkcję swoistego zadośćuczynienia, co wpływa na jej uznaniowy charakter i przyjęcie, iż sąd administracyjny ma szeroki margines uznania w zakresie jej przyznania”.

Do odrębnego rodzaju regulacji gwarancji prawnych przyjętych w procesowym prawie administracyjnym należy instytucja milczącego załatwienia sprawy, której istota sprowadza się do tego, że w razie niezachowania ustawowego terminu załatwienia sprawy, załatwia sprawę żądanie strony zawarte w podaniu o wszczęcie postępowania w sprawie. Instytucja milczącego załatwienia sprawy oznacza wygaśnięcie właściwości organu administracji publicznej na rzecz strony. Właściwość organu administracji publicznej odżywa dopiero w trybie weryfikacji milczącego załatwienia sprawy w trybach nadzwyczajnych. Według art. 122a § 2 k.p.a.: „Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda)”. Podstawowe znaczenie dla ustalenia wydania decyzji lub postanowienia ma uzewnętrznienie woli organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 122b k.p.a.: „Za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 1, albo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 122a § 2 pkt 2,

²⁴ II OSK 1778/22, LEX nr 3555729.

uznaje się dzień: 1) nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo 2) doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby, albo 3) wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39¹”. Został również *expressis verbis* unormowany dzień wejścia do obrotu prawnego milczącego załatwienia sprawy. Według art. 122c § 1 k.p.a.: „Milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia”.

Dopuszczalność pozbawienia właściwości organu administracji publicznej przez przyjęcie instytucji milczącego załatwienia sprawy jest stosowana z wielką ostrożnością. Zgodnie bowiem z art. 122a § 1 k.p.a.: „Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi”. Artykuł 122a § 1 k.p.a. przesądza, że instytucja milczącego załatwienia sprawy jest dopuszczalna tylko w granicach wyznaczonych przepisami materialnego prawa administracyjnego. Takie rozwiązanie jest przyjęte np. w sprawach wpisu na listę mediatorów. Według art. 157b § 1b p.u.s.p.: „Sprawę wpisu na listę stałych mediatorów uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony występującej z wnioskiem o wpis na listę stałych mediatorów, jeżeli w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku prezes sądu okręgowego nie wyda decyzji albo postanowienia, o których mowa w art. 122a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Przykładem milczącego załatwienia sprawy, ale w ujęciu załatwienia w aspekcie podmiotowym są regulacje art. 40e u.d.p., zgodnie z którymi do decyzji przenoszącej prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia wydanego na podstawie art. 40 ust. 1 tej ustawy stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a. (ust. 2). Zgodnie zaś z jej art. 40e ust. 3 u.d.p.: „Sprawę przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1, na cele lub potrzeby określone w ust. 1 uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądania podmiotu występującego z wnioskiem, jeżeli w terminie 30 dni od daty doręczenia wniosku właściwemu organowi organ ten nie wyda decyzji w sprawie przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1, na cele lub potrzeby określone w ust. 1”. Ograniczenie wystę-

puje w aspekcie podmiotowym, bo w aspekcie przedmiotowym sprawa została rozstrzygnięta przez organ administracji publicznej. W trybie milczącego załatwienia sprawy następuje wyłącznie przeniesienie praw na inny podmiot.

4. Rola gwarancji prawnych sprawnego działania organów administracji publicznej

Sprawność nie stanowi pozaprawnego aspektu działania administracji publicznej, lecz istotny wymiar dla przyjętej regulacji prawa administracyjnego. Taki wymiar przypisuje sprawności działania Konstytucja RP, co oznacza, że nie może pozostawać poza regulacją prawną. Sprawność działania organów administracji publicznej to też uwarunkowania organizacyjne wewnętrzne, którym przypisać można przesądzające znaczenie. Dobra organizacja to organizacja działająca sprawnie, a tu wkracza regulacja aktami organizacyjnymi. Brak jednak gwarancji prawnych nie daje pewności w podważaniu lub usuwaniu skutków niesprawnego działania organów administracji publicznej. Ma to kapitalne znaczenie dla ochrony praw jednostki, która przez brak ustanowienia gwarancji prawnych skutecznego działania organów administracji publicznej nie mogłaby dochodzić ukształtowania swoich uprawnień lub obowiązków, które przepisami materialnego prawa administracyjnego poddane są władczej konkretyzacji. Stąd gwarancjom prawnym sprawnego działania organów administracji publicznej przyjętym w materialnym prawie administracyjnym i procesowym prawie administracyjnym przypisać należy istotne miejsce w systemie ochrony praw jednostki. Nie wyczerpuje to roli i znaczenia tych gwarancji prawnych, mają one równie podstawowe znaczenie dla wykonywania zadań publicznych w imię dobra wspólnego.

Temporalne granice partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym (uwagi na kanwie postanowienia NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22)

Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r.¹ zasługuje na uwagę m.in. ze względu na to, że odnosi się do zasadniczej dla postępowania administracyjnego problematyki, jaką są temporalne granice jego bytu oraz ukształtowania jego układu podmiotowego. Orzeczenie zostało wydane na kanwie budzącej zainteresowanie opinii publicznej sytuacji, jaka miała miejsce na granicy polsko-białoruskiej, a wiązała się z próbą jej przekroczenia przez uchodźców z Bliskiego Wschodu. Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco: 27 sierpnia 2021 r. pełnomocnik cudzoziemki wniósł do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców podanie, w którym domagał się udzielenia jego mocodawcy ni ochrony międzynarodowej. Postanowieniem z dnia 7 października 2021 r. organ odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego, uzasadniając to koniecznością wnoszenia podania osobiście². Zażaleniem z dnia 19 października 2021 r. cudzoziemka, działając przez swego pełnomocnika, zaskarżyła to postanowienie. Pismem z dnia 26 listopada 2021 r. o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wniosła fundacja. Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2022 r. Rada do Spraw Uchodźców utrzymała w mocy postanowienie organu I instancji. Orzeczenie to zostało doręczone pełnomocnikowi cudzoziemki 27 stycznia 2022 r. Fundacji nie doręczono postanowienia, lecz 25 stycznia 2022 r. poinformowano ją, że wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu jest bezprzedmiotowy, żadne bowiem postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemce ochrony międzynarodowej się nie toczy. Pismem z dnia 3 marca 2022 r. fundacja wniosła skargę na postanowienie Rady do Spraw Uchodźców z dnia 18 stycznia 2022 r., którą odrzucił WSA w Warszawie. Skarżąca wniosła zaż-

* Dr Piotr Janiak, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-6364-2217](https://orcid.org/0000-0002-6364-2217).

¹ II OZ 440/22, LEX nr 3443078.

² Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy pomocowej „Wnioskodawca składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej osobiście”.

lenie, które oddalił NSA. Zdaniem sądu II instancji skarga fundacji podlegała odrzuceniu, aczkolwiek nie z powodu uchybienia terminu (jak twierdził sąd I instancji), lecz z uwagi na brak legitymacji skargowej, fundacja bowiem nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym, co stanowi warunek konieczny wniesienia skargi do sądu administracyjnego zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a.

Ramy opracowania nie pozwalają ani na szerszą prezentację prawnych motywów leżących u podstaw judykatu, ani na ich rzeczową analizę i ocenę, stąd też dalsze rozważania skoncentrowane będą na zasadniczym – w mojej ocenie – wątku, jakim jest możliwość partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu zakończonym postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania. W tym zakresie uznaję za trafny przyjęty przez Sąd kierunek rozstrzygnięcia sprawy i nie podzielam krytycznych opinii znamienitych przedstawicieli nauki prawa, którzy z dezaprobatą odnieśli się do jego treści³. Sądzę, że prawo partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym może być realizowane dopiero po jego wszczęciu.

Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (art. 31 § 2 k.p.a.). Z treści przepisu wynikają dwa uprawnienia organizacji społecznej – możliwość żądania wszczęcia postępowania lub możliwość żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Spójnik „lub” (a nie „albo”) w normie art. 31 § 2 k.p.a. zdaje się świadczyć o tym, że organizacja społeczna, występując z żądaniem wszczęcia postępowania, może domagać się jednocześnie w nim udziału. Ograniczenie żądania wyłącznie do inicjacji postępowania, w przypadku jego uwzględnienia, nie zagwarantuje organizacji społecznej pozycji podmiotu na prawach strony⁴.

³ Zob. E. Łętowska, *Spylandum est vs prawo do sądu*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8580687,ewa-letowska-spylandum-est-vs-prawo-do-sadu.html> [dostęp 5.11.2023]; Z. Kmiecik, *Skuteczność prawna nieostatecznego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Zawisłość sprawy jako przesłanka rozpatrzenia wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.08.2022 r., II OZ 440/22*, PPP 2023, nr 4, s. 103-112; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 4, s. 122.

⁴ Odmienne A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 264.

Odnosząc się do przywołanej regulacji, J. Zimmermann staje na stanowisku, że gdziekolwiek w przepisach k.p.a. jest mowa o „postępowaniu”, „należy przez to rozumieć wszelkie etapy działań organu administracyjnego w danej sprawie – także te, które istnieją przed formalnym jego wszczęciem. Argumentacja, że wszystko to, co robi organ administracji publicznej przed formalnym wszczęciem, nie może być nazwane postępowaniem, po prostu nie istnieje w sensie prawnym, jest fałszywa”⁵. Zdaniem Autora uznanie, że w czasie biegnącym od momentu złożenia wniosku o wszczęcie postępowania do wydania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania toczy się w konkretnym celu postępowanie „wprawdzie nienazwane, wprawdzie dość enigmatyczne i nieuregulowane formalnie” oznacza, że w jego toku organizacja społeczna może domagać się jej dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu na prawach strony⁶.

Pogląd ten, w mojej ocenie, nie zasługuje na aprobatę, stawia on bowiem organizacje społeczne w korzystniejszej pozycji procesowej aniżeli strony postępowania (inne niż ta żądająca jego wszczęcia). Prawo partycypacji tychże stron w procesie jest możliwe dopiero po formalnym wszczęciu postępowania, które nie następuje wówczas, gdy organ wydaje postanowienie na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. Wadliwy zdaje się pogląd, że skoro w art. 31 § 1 k.p.a. mowa o „postępowaniu”, to należy obejmować tym terminem także moment poprzedzający jego formalne wszczęcie. Brzmienie przepisu daje podstawy do uznania, że uprawnienia organizacji społecznej do żądania wszczęcia postępowania (§ 1 pkt 1) lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu (§ 1 pkt 2) zależą właśnie od tego, czy postępowanie zostało już wszczęte. Jeśli nie – możliwe jest złożenie wniosku o wszczęcie postępowania (złożenie tego wniosku jest zatem dopuszczalne wyłącznie na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania administracyjnego⁷), jeśli postępowanie już się toczy – aktualizuje się możliwość wystąpienia z żądaniem dopuszczenia do udziału w nim⁸, a precyzyjniej rzecz ujmując – uwzględnienia tego żądania. W tym drugim przypadku przesłanką ku temu jest zawisłość sprawy administracyjnej⁹, która następuje

⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 122.

⁶ *Ibidem*, s. 123.

⁷ P. Gołaszewski, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 70.

⁸ A. Wróbel, [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2005, s. 67.

⁹ A. Gronkiewicz, *Kilka uwag na temat udziału organizacji społecznej (pozarządowej) w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 207.

właśnie z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁰. Jak wskazuje B. Adamiak: „Granice powstania bytu prawnego postępowania administracyjnego wyznacza wszczęcie postępowania w sprawie (art. 61 § 1 k.p.a.), a jest ono wyznaczone datą wszczęcia postępowania”¹¹.

Kontrowersje w zakresie ustalenia tej daty¹² nie mają znaczenia z punktu widzenia omawianego zagadnienia, niezależnie bowiem od tego, czy uznamy, że wadliwe formalnie podanie lub podanie wniesione do organu niewłaściwego wszczyna postępowanie, czy też nie – nie ulega wątpliwości, że postępowania nie wszczyna taki wniosek o wszczęcie postępowania, który nie zostaje uwzględniony i skutkuje rozstrzygnięciem o odmowie wszczęcia postępowania. Sprzecznym z prawidłami logiki byłby pogląd, że złożenie wniosku w warunkach, o których mowa w art. 61a k.p.a., powodowałoby wszczęcie postępowania, jeśli reakcją na jego wniesienie jest właśnie odmowa wszczęcia postępowania. Z podobnych zresztą względów do momentu przesądzenia, że wszczęcie postępowania jest dopuszczalne, nie można uwzględnić żądania organizacji społecznej, która domaga się prawa partycypacji w nim.

Zdaniem Z. Kmiecika dopóki kwestia niedopuszczalności postępowania nie jest ostatecznie rozstrzygnięta, dopóty obowiązuje domniemanie zawisłości w nim sprawy (*lis pendens*). Prowadzi to Autora do konstatacji, że złożony w tym okresie wniosek organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wymaga rozpoznania¹³. W mojej ocenie do momentu, gdy organ nie przesądzi dopuszczalności wszczęcia postępowania, rozpoznanie wniosku, o którym mowa, nie jest dopuszczalne. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Jak stanowi art. 31 § 4 k.p.a., organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny. W myśl art. 183 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny.

¹⁰ Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 295.

¹¹ B. Adamiak, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2023 r.*, II OSK 1575/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 10, s. 125.

¹² Zob. P. Janiak, *Data wszczęcia administracyjnego postępowania ogólnego na żądanie strony*, PiP 2023, nr 8, s. 44-61.

¹³ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 105.

Z regulacji tych wynika, że ukształtowanie układu podmiotowego postępowania administracyjnego następuje dopiero po jego wszczęciu – wówczas dopiero organ je prowadzący zawiadamia o jego wszczęciu strony, jak również inne podmioty, które mogą być zainteresowane udziałem w nim. Do momentu przesądzenia dopuszczalności wszczęcia postępowania obowiązuje dwupodmiotowy układ postępowania „przedprocesowego”, którego przedmiotem nie jest autorytatywna konkretyzacja normy administracyjnego prawa materialnego (tak jak w przypadku postępowania administracyjnego), lecz weryfikacja, czy zaistniały podmiotowe i przedmiotowe przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego. Postępowanie to może zakończyć się albo wszczęciem postępowania administracyjnego, albo odmową jego wszczęcia. W tym drugim przypadku legitymacja do wniesienia zażalenia będzie przysługiwać wyłącznie wnioskodawcy, bowiem to o jego interesie rozstrzyga organ w treści postanowienia. Pogląd ten znajduje akceptację w orzecznictwie. W wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 r.¹⁴ NSA stanął na stanowisku, że „w sytuacji wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na wniosek nie dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do załatwienia sprawy [...]. Tym samym organ nie ustala kręgu stron w takim postępowaniu, uznając jako jedyną stronę wnioskodawcę. To wnioskodawca nie mogąc doprowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego może tak wydane postanowienie zaskarżyć w oparciu o art. 61a § 2 k.p.a.” Konsekwentnie należy uznać, że tylko jemu przysługuje legitymacja skargowa w odniesieniu do postanowienia wydanego wskutek rozpoznania zażalenia¹⁵.

Pogląd ten nie jest akceptowany bez zastrzeżeń. Wyrokiem z dnia 18 marca 2015 r.¹⁶ NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji uchylającego postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o uchyleniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie sprawdzenia zgodności realizacji robót budowlanych dotyczących przebudowy i remontu ogrodzenia posesji z wcześniej dokonanym zgłoszeniem i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Skarżącym był wykonawca robót (inwestor). Sąd uznał, że posiada on interes prawny w kwestionowaniu rozstrzygnięcia z uwagi na fakt, że ustalenie, czy wnioskodawca (właściciel sąsiedniej nieruchomości) posiada przymiot strony postępowania administracyjnego, wymaga uprzedniego ustalenia stanu fak-

¹⁴ III OSK 1012/21, LEX nr 3343671.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 2852/12, LEX nr 1676308.

¹⁶ II OSK 1962/13, LEX nr 1775485.

tycznego sprawy, który może przesądzać o uznaniu przymiotu strony wnioskodawcy, ale jedynie w przypadku stwierdzenia, że w wyniku robót budowlanych możliwe jest wskazanie normy prawa materialnego, z której można by wywieść istnienie jego interesu prawnego. Zdaniem Sądu trudno uznać, że tego rodzaju ustalenia miałyby nastąpić bez udziału i bez możliwości wypowiedzenia się inwestora co do materiału dowodowego kształtującego stan faktyczny sprawy.

Stanowisko sądów obu instancji nie zasługuje na aprobatę w zakresie, w jakim uznaje legitymację skargową osoby innej niż wnioskodawca w sytuacji, gdy przedmiotem skargi jest postanowienie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania. Nie ulega wątpliwości, że jeśli brak interesu prawnego osoby żądającej wszczęcia postępowania nie jest oczywisty (dostrzegalny *prima facie*), nie może prowadzić do wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. W tej sytuacji organ powinien wszcząć postępowanie i w jego toku zbadać, czy wnioskodawca posiada interes prawny. Co oczywiste, o wszczęciu postępowania należy poinformować wszystkie osoby, którym przysługuje status stron postępowania. Do takiego postępowania może zostać dopuszczona również organizacja społeczna.

Umożliwienie innym podmiotom niż wnioskodawca zaskarżenia postanowienia, o którym mowa (na drodze administracyjnej i sądowej), stanowiłoby ich nieuprawnioną ingerencję w prawa podmiotowe wnioskodawcy. Nie można *a priori* wykluczyć, że adresat postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania nie będzie dłużej zainteresowany inicjacją postępowania, a zatem, że świadomie zrezygnuje z domagania się konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego. Wniesienie zażalenia/skargi do sądu przez inne podmioty niewiele różniłoby się zatem od żądania wszczęcia postępowania w czyjejś sprawie, na co przepisy nie zezwalają.

Należy zwrócić uwagę, że legitymacja organizacji społecznej do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ograniczona jest wyłącznie do tych postępowań, które wszczynane są na zasadzie oficjalności (z urzędu). Ustawodawca wyraźnie rozróżnia postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie strony (art. 61a § 1 k.p.a.) od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a.). Abstrahując od możliwości dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej przed podjęciem rozstrzygnięcia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., należy spostrzec, że uprawnienie do wniesienia zażalenia na postanowienie odmawiające organizacji społecznej prawa partycypacji w postępowaniu administracyjnym może wnieść tylko ona sama, co oznacza, że uprawnienie to nie przysługuje stronie postępowania – dotyczy to tak postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jak i postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału

w nim¹⁷. Strona może bowiem skarżyć tylko te postanowienia, które naruszają jej sferę uprawnień procesowych¹⁸. Uznanie, że organizacja społeczna mogłaby kwestionować odmowę wszczęcia postępowania wszczynanego na żądanie strony, a więc że dysponuje legitymacją do wniesienia zażalenia na postanowienia, o którym mowa w art. 61a k.p.a., a jednocześnie strona nie dysponuje legitymacją do zaskarżania obu kategorii postanowień odmownych wydawanych na podstawie art. 31 § 2 k.p.a.¹⁹, wydaje się nie znajdować uzasadnienia. Organizacja społeczna jako podmiot na prawach strony bierze udział w postępowaniu w „cudzej sprawie”, stąd uprzywilejowanie jej względem strony jawi się jako nieuprawnione i prowadziłoby do zaburzenia równowagi pomiędzy „interese społecznym” a „interese jednostki” (zob. art. 7 *in fine* k.p.a.). Warto spostrzec, że przyznanie organizacji społecznej legitymacji do zaskarżania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony skutkowałoby *de facto* przypisaniem jej prawa domagania się wszczęcia wszystkich postępowań niezależnie od reguły wszczęcia postępowania, a więc z zakresie szerszym, niż wynika to z wyrażonej *expressis verbis* woli ustawodawcy, który ogranicza te uprawnienia wyłącznie do postępowań wszczynanych *ex officio*.

Analogicznie wygląda sytuacja ustalenia układu podmiotowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Do momentu pozytywnej weryfikacji przez sąd przesłanek dopuszczalności drogi tego postępowania, jego układ podmiotowy określić można mianem „klasycznego”. Na tym etapie wykluczona jest partycypacja w postępowaniu jego uczestników, w tym organizacji społecznych (zob. art. 33 p.p.s.a.). Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 14 lutego 2017 r.: „warunkiem merytorycznego rozpoznania sprawy jest skuteczne wszczęcie postępowania są-

¹⁷ Tak także Z. Kmiecik, J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 265-266; Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie...*, Warszawa 2014, s. 249-251; A. Krawczyk, [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 264; A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *op. cit.*, s. 267-268; A. Nędzarek, [w:] W. Chróścielewski (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018, s. 484. Odmienne: G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 365; P. Gołaszewski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 475; T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 210; A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-60*, Olsztyn 2020, s. 179.

¹⁸ Z.R. Kmiecik, *Problem zaskarżalności postanowień organów administracji publicznej na drodze administracyjnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 1/2, s. 84.

¹⁹ Co oczywiste, strona nie będzie zainteresowana kwestionowaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej, jako że są to postępowania wszczynane z urzędu, a zatem nakierowane na obciążenie strony obowiązkiem.

dowego. Do tego z kolei niezbędne jest skuteczne wniesienie skargi, tj. takiej, która nie jest obciążona brakami formalnymi i fiskalnymi, ani nie podlega odrzuceniu z innych przyczyn wymienionych w art. 58 § 1 p.p.s.a. W sytuacji, gdy z powodów wyżej wymienionych skarga nie może zainicjować postępowania sądowego, w którym Sąd merytorycznie rozpozna skargę, a więc kiedy skarga podlega odrzuceniu, przyjąć należy, że stosunek procesowy nawiązuje się wyłącznie między skarżącym i organem, którego akt lub czynność jest przedmiotem zaskarżenia, a Sądem. Nie można zatem mówić o powstaniu takiego stosunku w odniesieniu do osoby, o której mowa w art. 33 § 1 p.p.s.a. Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, nabywa status uczestnika postępowania na prawach strony i związane z tym uprawnienia procesowe (w tym m.in. prawo wnoszenia środków odwoławczych) jedynie wtedy, gdy postępowania to zmierzają będzie do merytorycznego rozpoznania skargi. Odrzucenie skargi jest rozstrzygnięciem formalnym, które w żaden sposób nie wpływa na sytuację prawną osób, które w przypadku jej skutecznego wniesienia byłyby uznane za uczestnika postępowania w myśl art. 33 § 1 p.p.s.a. Są one wprawdzie bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy, jednakże nie można twierdzić, że odrzucenie skargi naruszy interes prawny tych osób²⁰. Choć stanowisko sądu odnosi się do tzw. uczestników obligatoryjnych (art. 33 § 1 p.p.s.a.), a nie do uczestników fakultatywnych, w tym organizacji społecznych (art. 33 § 2 p.p.s.a.), to trudno byłoby uznać, że ci drudzy mogą nabyć prawa procesowe wcześniej.

Wskazane argumenty świadczą o trafności przyjętego przez NSA kierunku rozstrzygnięcia w sprawie, o której mowa na wstępie. Teza ta nie deprecjonuje trafnych spostrzeżeń E. Łętowskiej o niekonstytucyjności i nieproporcjonalności regulacji prawnych ustawy pomocowej²¹, za co trudno jednak obarczać winą organy administracji publicznej stosujące prawo oraz sądy administracyjne. Dopuszczenie możliwości partycypacji w postępowaniu podmiotów innych niż wnioskodawca na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania administracyjnego – wbrew szlachetnym (bez wątplenia) intencjom zwolenników takiej możliwości (w szczególności zważywszy na realia stanu faktycznego sprawy, która były przyczynkiem do formułowania stanowisk w rzeczonym zakresie) – prowadziłoby w szerszej perspektywie do nieuprawnionej ingerencji innych podmiotów w gwarantowane na poziomie Konstytucji RP prawo jednostki do procesu na drodze administracyjnej²².

²⁰ II OZ 103/17, LEX nr 2271904.

²¹ E. Łętowska, *op. cit.*

²² Prawo to wywodzone jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Kondycja systemu rozstrzygania spraw z zakresu prawa pracy

1. Droga do obecnej sytuacji¹

W art. 45 k.p. formalnie ciągle jeszcze figuruje zapomniane już przez wszystkich roszczenie „o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne”. Ma ono polegać na tym, że jeśli złożone przez pracownika odwołanie od wypowiedzenia mu umowy zostaje rozstrzygnięte, zanim upłynie okres przysługującego mu wypowiedzenia (czyli zanim stosunek ustanie), to sąd orzeka nie o przywróceniu do pracy (której pracownik jeszcze nie utracił), a o uznaniu wypowiedzenia umowy za niewywołujące skutku w postaci rozwiązania stosunku pracy.

Roszczenie to od kilkudziesięciu już lat pozostaje jednak praktycznie martwe, bowiem co najmniej od wejścia w życie ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych² żaden sąd pracy w Polsce nie zdołał wygenerować wyroku ustalającego bezskuteczność wypowiedzenia o pracę, albowiem żaden nie zdołał zawyrokować w okresie trwającego jeszcze wypowiedzenia. I to pomimo że jeszcze przez z górą 30 lat od uchwalenia tej ustawy termin do złożenia wypowiedzenia wynosił 7 dni, nie zaś jak obecnie 21.

Od 1985 r. sądownictwo pracy zostało włączone do właściwości sądów powszechnych, co oznacza ich dwuinstancyjność w miejsce poprzedniej jednoinstancyjności: ustawa poprzednia, o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych z dnia 24 października 1974 r.³, ustanawiała jednoinstancyjne postępowanie sądowe, poprzedzone co do zasady maksymalnie dwutygodniowym postępowaniem przed tzw. terenową komisją odwoławczą – społecznym organem pozasądowym. W owym modelu zdarzały się niekiedy rozstrzygnięcia

* Dr hab. Stefan Płązek, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0001-6791-5940.

¹ Poniższe uwagi są poczynione z perspektywy 40 lat trwającej, a rok temu zakończonej praktyki adwokackiej autora.

² Dz. U. Nr 20, poz. 85 ze zm.

³ Dz. U. Nr 39, poz. 231 ze zm.

tak szybkie, że ich treścią było uznanie wypowiedzenia (wciąż jeszcze trwającego) za bezskuteczne. Model ten jednak, jakkolwiek efektywny, został jednak uznany za niekonstytucyjny, albowiem ograniczający liczbę sądowych instancji. Racjonalne przysłowie *Bis dat qui cito dat* przegrało z pryncypium *Pereat mundus fiat iustitia*. Odtąd już od samego początku spór pracowniczy trafiał w tryby sądownictwa powszechnego z jego niezawisłością co do długości rozpoznawania spraw. Pół biedy, jeśli skutkiem tej zmiany byłoby jedynie obumarcie roszczenia o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne. Większym bowiem problemem stało się sukcesywne wydłużanie się czasu postępowań, trwające do dziś, a przybierające monstrualne już niekiedy rozmiary. Z początku sytuacja nie była jeszcze tak katastrofalna jak obecnie, albowiem w pierwotnej redakcji u.r.p.p.u.s. oraz w towarzyszących im nowych przepisach księgi pierwszej tytułu VII działu III k.p.c. („Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych”) zostały zawarte pewne instrumenty mające w założeniu przyspieszyć tok postępowania. Było to np. obligatoryjne co do zasady posiedzenie pojednawcze, możliwość zasądzania *ultra petita partium*, bezwarunkowe zwolnienie pracownika od opłat sądowych, możliwość zgłaszania ustnie do protokołu przez pracownika niemającego profesjonalnego pełnomocnika pozwów, innych pism procesowych i środków odwoławczych, samodzielna aktywność dowodowa sądu, czy możliwość wzywania z urzędu do udziału w sprawie. Jednak z biegiem czasu te szczególne regulacje były uchylane jako nadmiernie uprzywilejowujące procesowo pracownika czy niezgodne z pryncypium kontradyktoryjności. Ostały się dotąd tylko niektóre, jak np. fakultatywna do wyboru przez pracownika właściwość miejscowa sądu czy możliwość nadawania w ograniczonym zakresie wyrokom klauzuli natychmiastowej wykonalności. Wszystko to jednak były lub są jedynie niezgrabne protezy, mające przynajmniej częściowo zastępować brak oczekiwanej rychłości rozpoznawania spraw przez sądy pracy. Szczególnie nieudaną pośród nich była wprowadzona podówczas do k.p. i nadal w nim formalnie figurująca instytucja komisji pojednawczych (art. 244-258 k.p.). W założeniu jej twórców miała ona stanowić fakultatywne forum polubownego rozstrzygania sporów. Jednak okazała się ona martwa od samego początku i służy w zasadzie jedynie jałowym analizom teoretycznym. Przyczyny, dla której nadal jednak pozostaje ona w k.p. (podobnie jak wspomniane wcześniej roszczenie o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne), można upatrywać w niewątpliwej trwomości wszystkich kolejnych ekip rządzących do ingerowania w treść kodeksu i niechęć w przyznawaniu się do ustawodawczej porażki (czego skutkiem jest trwanie na realnym znaczeniu kolejnych, obszernych jego partii). Z drugiej strony, pozostawienie jej w tekście kodeksu może stanowić wyraz tęsknoty za sytuacją odpowiadającą

oczekiwaniom społecznym i interesowi publicznemu, tj. taką, w której rozstrzygnięcie sporów pracowniczych odbywałoby się w tempie zapewniającym orzeczeniom rzeczywiste znaczenie dla stron.

2. Skala problemu i powstające z niej zagrożenia

Utrzymywanie wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak utrzymywanie sił zbrojnych, należy do niezbywalnych zadań państwa i nie jest to jedynie polityczny paradygmat, a realna konieczność, o czym przekonuje historia upadku I Rzeczypospolitej. Pozostaje przy tym rzeczą oczywistą, że powinien to być wymiar sprawiedliwości godny tego miana, a zatem zdolny do efektywnego wypełniania swej funkcji. Oznacza to m.in. rychłość wymierzania sprawiedliwości, albowiem stan oczekiwania na rozstrzygnięcie to wszak czas trwania w sytuacji odczuwanej jako niesprawiedliwa. Jego wydłużanie oznacza zwiększenie dolegliwości osoby cierpiącej niesprawiedliwość, a w krańcowych przypadkach albo uniemożliwia orzeczenie, albo czyni je już pozbawionym wartości dla stron. Oczywiście, opieszałość orzekania zdarza się w wielu systemach, maskowana czy to wielością spraw wpływających, czy też niezawisłością sędziowską. J.W. Goethe pisze w swoich wspomnieniach z czasów młodości, jak to odbywając aplikację w Sądzie Rzeszy, napotykał tam sprawy 25-letnie. Ale i nasz obecny system bywa niewiele lepszy, o czym uczy np. historia postępowań karnych przeciwko sprawcom afery FOZZ: trwały one w wielu przypadkach ponad 20 lat aż do przedawnienia karalności, co pozwoliło następnie byłym podsądnym nawet i zasiadać w ławach parlamentarnych. A i teraz trafiają się różnej kategorii sprawy o dwudziestoletniej wokandzie.

W sposób szczególny kwestia szybkości postępowania ma znaczenie dla spraw dotyczących bezpośrednio ludzkiej egzystencji, warunków bytowania, do których bez wątpienia należy zaliczyć sprawy dotyczące stosunku pracy i stosunku ubezpieczenia społecznego. Dla wciąż ogromnej, bo ok. dziesięcioletniej części naszego społeczeństwa stosunki pracy są podstawowym sposobem pozyskiwania środków na bieżące funkcjonowanie, a zatem szybkość rozstrzygnięcia w sprawie odzyskania czy to środków pieniężnych na ową egzystencję, czy prawnego tytułu zarobkowania (lub ubezpieczenia społecznego) jest bezdyskusyjnie priorytetowa, co do czego wszyscy formalnie są zgodni. Tym boleńszą jest zatem konfrontacja owej powszechnie uznawanej potrzeby z rzeczywistością jej realizowania.

Oficjalne dane dotyczące długości rozpoznawania spraw w sądach pracy są dość skąpe, a i te, które są publikowane, nie do końca pozostają w zgodności

z obserwacjami osób tak czy owak zaangażowanych w te postępowania. Jednak nawet i z tych oficjalnych danych wyłania się obraz bardzo ponury. W dodatku najnowszych danych, tj. tych za pełny rok 2022, mimo że w chwili pisania nin. tekstu upływa już październik 2023 r., najzwyczajniej brak. Ostatnie zapewnienia ze strony rządowej pochodzą z 13 maja 2022 r.⁴ i obejmują dane do I kwartału roku 2022. Zgodnie z nimi, postępowanie sądowe (we wszelkich rodzajach spraw) w I kwartale 2022 r. trwa jakoby szybciej i to aż o ok. 1,6 miesiąca niż w roku 2021, czyli 5,5 miesiąca, a w sądach rejonowych nawet jeszcze krócej, bo 4,2 miesiąca. Informacja ta wskazuje, że szczególnie przyspieszyły sprawy rejestrowe dzięki wprowadzeniu elektronicznego KRS, a także cywilne i karne dzięki elektronicznym doręczeniom dla profesjonalnych pełnomocników oraz zdalnym posiedzeniom sądowym. Niestety, ta informacja nie dotyczy sądów pracy, wyjąwszy jedynie zagadkową wiadomość, że sprawy „kobiet o odszkodowania z tytułu nierównego traktowania” przyspieszyły jakoby i to aż o 121 dni. Czyli – co do całej reszty spraw z zakresu prawa pracy najwidoczniej nie ma się czym chwalić. Wiadomo przy tym, że sprawy o odszkodowanie z tytułu dyskryminacji stanowią jedynie niewielki wycinek spraw pracowniczych, a jeszcze mniejszy – sprawy dotyczące dyskryminacji z tytułu płci. W dodatku rodzi się pytanie: skoro istnieją tak dokładne i szczegółowe statystyki, także z podziałem na płeć strony powodowej, to czemu ich nie podano? Najbardziej prawdopodobna odpowiedź jest zatem taka, że w 2022 r. sytuacja nie poprawiła się bądź uległa dalszemu pogorszeniu. Potwierdzi to każdy adwokat czy radca prawny prowadzący sprawy z tej dziedziny.

Pozostaje zatem jak na razie porównywanie oficjalnie już dostępnych danych za rok 2021 z latami wcześniejszymi. I tak średnia długość postępowań sądowych w 2021 r. wynosiła ok. 7,1 miesiąca, czyli o ponad 3 miesiące dłużej niż w 2011 r. i 2,9 miesiąca dłużej niż w roku 2015. Oznacza to wydłużenie tych postępowań na przestrzeni dekady o ok. 40 proc. Zaś jeśli chodzi konkretnie o sądy pracy, statystyka wypada jeszcze gorzej: przeciętna długość postępowania w sądach rejonowych pracy wyniosła w 2021 r. 11,5 miesiąca (podczas gdy np. w 2012 r. – 6,3 miesiąca), a w sądach okręgowych jako sądach I instancji nawet jeszcze dłużej. Nieco krócej trwają jedynie postępowania drugoinstancyjne, ale tak czy owak średnia dla całego postępowania zbliża się do dwóch lat. Według obserwacji profesjonalnych pełnomocników szczególnie zła sytuacja panuje w dużych miastach, gdzie nader często od złożenia pozwu do pierwszego posiedzenia mija rok. Są to terminy niepozostające w sensownej relacji już

⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Sądy pracują szybciej*, 13.05.2022, www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-szybciej [dostęp 13.10.2023].

nie tylko z przydatnością orzeczeń, ale w wielu przypadkach z długością życia zawodowego czy nawet biologicznego. A jeszcze gorsza sytuacja panuje w sądach ubezpieczeń. Widok tłumu starszych ludzi oczekujących w nadziei pod drzwiami sali rozpraw na 10-minutowe posiedzenia wyznaczone po roku czy dwóch latach od założenia sprawy napawa przerażeniem i wstydem.

Skutki tego stanu rzeczy są rozliczne. Na skutek tak nierychliwej perspektywy egzekwowania zapisów prawa pracy w praktyce przestaje ono działać, a zatem istnienie przyjętych w nim rozwiązań traci sens. Nieuczciwemu pracodawcy wręcz nie opłaca się wielu przepisów prawa pracy przestrzegać, skoro konsekwencje ich łamania poniósłby on dopiero może za parę lat. W sposób szczególny dotyczy to uprawnień w zakresie ochrony stosunku pracy przed wypowiedzeniem, skoro skutkiem nawet wadliwego, bezprawnego czy bezzasadnego rozwiązania stosunku pracy nie jest nieważność owego rozwiązania *ex tunc*, lecz przywrócenie stosunku pracy po owych paru czy nawet kilku latach procesu, *ex nunc*. Lata te stanowią przy tym dla pracodawcy czysty zysk, nawet jeśli pracownik zostanie przywrócony. A im bardziej to postępowanie się przewleka, tym mniejsze stają się szanse na restytucję zatrudnienia. Po pierwsze dlatego, że nikogo nie stać na tak długie pozostawanie bez pracy, życie zmusza do znalezienia innej i wrośnięcia w nowy układ rzeczy. Po drugie – z uwagi na malejącą *tractu temporis* moc źródeł dowodowych, zwłaszcza tych osobowych (co do których i bez tego zwolniony pracownik ma z reguły „pod górę” z uwagi na strach pozostałych osób przed utratą pracy). Po trzecie – z uwagi na malejącą z biegiem czasu i w miarę zmieniających się realiów sensowność restytucji stosunku pracy, co wzmacnia po stronie sądu pokusę zbicia pracownika odszkodowaniem. Na domiar złego wysokość owego odszkodowania, obliczona pół wieku temu na zaledwie kilkutygodniowe lub góra paromiesięczne postępowanie sporne i nadal niezmieniona, czyni z punktu widzenia pracownika bezsensownym ubieganie się o nie, czyli o kwotę jedno- czy najwyżej trzymiesięcznego wynagrodzenia w drodze postępowania trwającego parę lat i kosztującego wiele stresujących posiedzeń sądowych. Pracownikowi często najzwyczajniej szkoda na to nerwów i życia, przez co często rezygnuje z dochodzenia swych słusznych nawet roszczeń. Zwłaszcza, że instrumenty w postaci ew. odpowiedzialności wykroczeniowej czy karnej pracodawcy za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy (art. 281 pkt 3 k.p., art. 218 k.k.) są uruchomione nader ostrożnie i rzadko, a Państwowa Inspekcja Pracy czy prokuratura czeka w tej mierze z reguły na ustalenia sądu pracy, a zatem wdrożone *ex post* ew. sankcje nie przyspieszają już minionego postępowania. Koło się zatem zamyka. W rezultacie niewydolność procesowego prawa pracy czyni bezużytecznymi całe partie materialnego prawa pracy.

Innym negatywnym następstwem wydłużania się postępowań sądowych jest rosnące zagrożenie przedawnieniem wszystkich tych roszczeń pracownika, których efektywne podniesienie jest zależne od wyniku już toczącej się przed sądem pracy sprawy. Na przykład pracownik, który złożył odwołanie od bezprawnego jego zdaniem wypowiedzenia czy innego rozwiązania umowy, niejednokrotnie może też posiadać roszczenia dalsze, np. z tytułu naruszenia dóbr osobistych, równego traktowania, mobbingu, czy odniesienia dalszej uduchowadniającej szkody możliwej do dochodzenia na podstawie ogólnych przepisów k.c. Roszczenia te zresztą zyskują obecnie na znaczeniu z uwagi na wciąż żałosnie niskie odszkodowanie możliwe do wygrania na gruncie art. 50 czy 58 k.p. Zaś *natura horret vacuum*. W takich przypadkach zdrowy rozsądek nakazuje wstrzymać się z tymi dalszymi roszczeniami do czasu pomyślnego rozstrzygnięcia odwołania od rozwiązania umowy o pracę. Jednak gdy ów pierwszy proces zbliża się do trzech lat, inne potencjalne roszczenia albo się przedawniają, albo bliskość terminu przedawnienia zmusza strony do gwałtownego ich wnoszenia, co powoduje bardzo poważne problemy i dla nich, i dla sądów. Strona musi bowiem „w ciemno” wnieść nieraz znaczną opłatę sądową i podjąć ryzyko dalszych kosztów przegranej sprawy, czego by uniknęła, znając już wyrok sprawy pierwotnej. A sąd albo dostaje nagle rozszerzenie powództwa, które burzy mu dotychczasową strategię postępowania, albo dostaje nowy pozew (który wówczas sąd z reguły zawiesza).

Szczególnie źle wyglądają pod względem czasowym te sprawy pracownicze, w których pojawia się styk ze sprawami podlegającymi właściwości sądów administracyjnych. Również bowiem te drugie z wymienionych są rozpoznawane w coraz to dłuższych terminach, zwłaszcza w II instancji przed NSA: o ile w WSA średnio ponad połowa spraw była rozpoznawana do pół roku, a reszta do roku, to przed NSA do 12 miesięcy załatwiano mniej niż połowę spraw, a resztę do dwóch lat i dłużej⁵. Dotyczy to np. spraw pracowników samorządowych zatrudnionych w oparciu o pozaumowne stosunki pracy (wybór, powołanie), a także np. dyrektorów jednostek kultury, również zatrudnianych na podstawie powołania. Otóż podstawą wszelkich roszczeń tych pracowników związanych z bezprawnym rozwiązaniem z nimi stosunków pracy jest konieczność wzruszenia aktu administracyjnego, którym ten stosunek rozwiązano (uchwały, zarządzenia). Sąd pracy nie podejmuje zatem we wszystkich znanych mi przypadkach żadnych czynności do czasu, aż sądy administracyjne prawo-

⁵ W. Moczydłowska, *Krócej czekamy na rozpatrzenie spraw w sądach administracyjnych*, www.prawo.pl/podatki/sprawy-w-sadach-administracyjnych-wg=nsa-krocej-czeka-sie-na,503081.html [dostęp: 15.09.2020]. Dane pochodzą z 2019 r., obecnie są zapewne jeszcze mniej pomyślne.

mocnie unieważnią ową uchwałę czy zarządzenie, co trwa częstokroć 2-3 lata, a w dobie pandemii nawet i dłużej. Jest zaś oczywiste, że po tak długim czasie szanse na restytucję owych stosunków pracy czy skuteczne podnoszenie roszczeń pieniężnych są już bardzo niewielkie, zważywszy na malejące szanse dowodowe oraz na to, że zazwyczaj są to stosunki pracy na czas określony. Mało też kto ma w sobie determinację dostateczną dla poszukiwania sprawiedliwości np. sześć lat i dłużej. A podobnie rzecz się ma z wieloma roszczeniami pochodnymi od stosunków służbowych, gdzie wpierw musi zakończyć się prejudycjalne postępowanie służbowe i administracyjnosądowe.

Szczególnie drastycznym przykładem przewlekłości w dochodzeniu praw pracowniczych są w ostatnim czasie trwające już jak dotąd sześć lat sprawy bardzo licznej grupy pracowników skarbowości oraz funkcjonariuszy byłej Służby Celnej pokrzywdzonych na gruncie ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej⁶. Otóż ustawa ta, mająca określać tryb realizowania tzw. reformy administracji skarbowej, przewidywała m.in. w okresie kilku miesięcy 2017 r. uznaniowe i selektywne przenoszenie pracowników skarbowości czy funkcjonariuszy celnych na inne stanowiska i uznaniowe zmienianie im warunków płacowych, uznaniowe i nie wymagające uzasadnienia zwalnianie ich z pracy czy służby, a nawet uznaniowe i selektywne oraz niewymagające zgody zainteresowanego zmienianie mu stosunku służby na stosunek pracy. A szczytem owego legislacyjnego zdziczenia było niewskazanie żadnej możliwości drogi odwoławczej od owych personalnych decyzji pracodawców skarbowych. Skutkiem było to, że szukający sprawiedliwości pracownicy wpierw musieli przełamać argumentację strony pozwanej o nieistnieniu drogi sądowej (co koniec końców udało się poprzez bezpośrednie zastosowanie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), następnie musieli zwalczyć drugą linię obrony polegającą na tym, że wolno ich było jakoby zwalniać arbitralnie nawet bez żadnej konkretnej przyczyny. I dopiero wtedy mogli zacząć skutecznie dochodzić swych roszczeń, co razem trwało nawet i kilka lat. A w jeszcze gorszej sytuacji znaleźli się funkcjonariusze zlikwidowanej podówczas służby celnej, w dużej liczbie zwolnieni lub przeniesieni na stanowiska pracownicze (również bez podania żadnej przyczyny). Oni bowiem skierowali swe roszczenia wpierw na drogę postępowania administracyjnego, jako co do zasady właściwego w sprawach stosunków służbowych. I dopiero po dwóch latach, tj. w 2019 r., NSA orzekł o właściwości w tych sprawach sądów powszechnych (sądów pracy). Procesy wielu celników trwają zatem do dziś i jeszcze przyjdzie długo poczekać na ich

⁶ Dz. U. poz. 1948 ze zm.

final. Na przykład ponad dwa lata temu wniesiono do SN zapytania w przedmiocie podstaw prawnych ich roszczeń restytucyjnych i odszkodowawczych. Jednak w chwili pisania nin. tekstu SN jeszcze nie zajął stanowiska.

3. Przyczyny obecnego kryzysu

Tłumaczenia oficjalne wskazują na rosnący wpływ spraw pracowniczych. Istotnie, ma on miejsce. Np. sędziowie nierzadko wskazują na liczbę spraw w ich wokandach przekraczającą liczbę dni w roku kalendarzowym. Pojawiają się też sukcesywnie nowe kategorie roszczeń, co powoduje znaczne zwiększenie spraw sądowych. Na przykład od 1996 r. powstała możliwość zaskarżania do sądu kar porządkowych, od 2003 r. wzrosła liczba spraw z tytułu dyskryminacji i mobbingu, a od 2018 r. – spraw z tytułu naruszenia danych osobowych. Niewątpliwie zatem jedną z przyczyn obecnego kryzysu sądów pracy jest niefrasobliwość ustawodawcy. Planując uruchomienie nowych kategorii roszczeń, powinien on wszak równocześnie czynić prognozę co do skali zwiększenia wpływu spraw sądowych oraz możliwości ich obsługi przez istniejący aparat wymiaru sprawiedliwości i albo zastanowić się nad rzeczywistą społeczną potrzebą tych roszczeń, albo zwiększyć możliwości owego aparatu sądowego, czy to poprzez zwiększenie etatów, czy też poprzez rozsądne zmiany proceduralne. Przykładem braku takiej rozumnej refleksji było wspomniane poddanie kognicji sądowej kar porządkowych. O ile wiadomo, nie towarzyszyło temu zwiększenie kadry sądowej. Nie uczyniono też żadnych udogodnień proceduralnych dla ich rozpoznawania. W rezultacie sądy zalała wielka liczba tych nowych spraw, często o błażej doniosłości, a wymagających każdorazowo pełnoskalowego dwuinstancyjnego procesu, niekiedy z imponującą liczbą świadków. A należało się wpierw zastanowić nad potrzebą utrzymywania w nowych realiach ustrojowych owego niewątpliwego dziwolągu, jakim było wprowadzenie w 1974 r. do stosunków pracy kar porządkowych – konstrukcji z zupełnie innej bajki, bo ze stosunków służbowych. W rezultacie powstała instytucja nacechowana od początku swoją alogicznością: oto fakt ukarania karą porządkową jest prawnie anihilowany i wzmianka o nim usuwana z akt osobowych z upływem roku. Ale nic nie zabrania powoływania się nawet i po kilku latach na okoliczności faktyczne, które legły u podstaw owego ukarania. Byłoby to bowiem jakimś Orwellowskim zmienianiem historii rzeczywistej przeszłości. Zdarzenia te zatem nadal żyją i wolno je wskazywać także w postępowaniach sądowych, a co najwyżej można osłabiać ich wagę dla okoliczności czy rozstrzygnięć późniejszych, odległych już w czasie. Na tę osobliwość nałożyła się rychło kolejna w postaci

wydłużania się postępowań sądowych, które już rzadko kiedy dają radę prawomocnie zakończyć się w rok. Zatem po upływie owego roku sądy nadal są zmuszone kontynuować te postępowania mimo zniknięcia kar z akt osobowych powodów, mając świadomość, że motorem kontynuowania postępowania staje się już tylko albo zawziętość powoda lub pozwanego (czy też obu naraz), albo chęć zmiany narracji co do stanu faktycznego, który jednak może mieć znaczenie już jedynie na przyszłość i może być badany później, gdy znów z tych okoliczności ktoś zechce wysnuć skutki prawne. Warto było zatem wpierv zastanowić się w ogóle nad utrzymywaniem w stosunkach pracy odpowiedzialności porządkowej, która i tak w wielu przypadkach bywa czystą iluzją (np. niezbyt można wyobrazić sobie przypadek ukarania nią wójta gminy czy prezesa zarządu osoby prawnej). Wiele tego rodzaju konstrukcji uchylono i iza nikomu po nich nie spadła (weźmy dla przykładu istniejącą aż do 1996 r. instytucję opinii o pracy, towarzyszącej świadectwu pracy).

Ale oczywiście nie wszystkie tworzone po zmianie ustrojowej nowe kategorie roszczeń należy oceniać jako zbędne lub mało wartościowe. Przede wszystkim obecny kryzys sądów pracy wynika nie tylko z ich mnożenia. Nadal bowiem jednak lwia część spraw to takie, które dotyczą roszczeń także istniejących przez zmianą ustrojową: o zapłatę zaległego wynagrodzenia czy innych należności, o ustalenie istnienia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy lub o odszkodowanie, o sprostowanie świadectwa pracy itd. Sprawy nowe, np. z tytułu mobbingu czy dyskryminacji, mimo wszystko stanowią niewielki odsetek ogółu, a zatem uzasadniałyby wydłużenie postępowań sądowych o – dajmy na to – kilkanaście procent, ale nie dwukrotnie i więcej! W dodatku w porównaniu z początkiem lat 90. liczba osób zarobkujących poprzez pracę etatową sukcesywnie się zmniejsza, zarówno poprzez uruchamianie innych form zarobkowania, jak i poprzez, niestety, zmiany demograficzne. I jest to zmniejszanie się nieodwracalne mimo sztucznego pompowania przez wszystkie kolejne rządy rangi pracy etatowej jako przynoszącej budżetowi i ZUS największe wpływy z obciążeń publicznoprawnych. Jest to dziwny paradoks przypominający wzrastające obłożenie domów weselnych mimo malejącej liczby wesel, pierwszych komunii oraz podobnych imprez. Muszą zatem istnieć i inne przyczyny.

Niestety, wiele osób obserwujących stale funkcjonowanie sądów pracy dochodzi do wniosku, że jedną z przyczyn pogarszania się ich efektywności jest zła organizacja pracy sądów i – niekiedy – zła praca sędziów. Na przykład przez wiele lat pierwsze miesiące postępowania były jałowo trwonione na tzw. posiedzenie wyjaśniające (ówczesny art. 470 k.p.c.). Wbrew założeniu ustawodawcy, iżby miało ono służyć zwiększeniu liczby ugód, ograniczało się ono w wielu przy-

padkach do zapytania stron, czy podtrzymują roszczenia i czy widzą możliwość ugody, a następnie do wyznaczenia posiedzenia kolejnego (wszystko razem ok. 10 min., a potem dalszych kilka miesięcy oczekiwania na pierwsze posiedzenie *in merito*). Wprawdzie posiedzenia pojednawcze w tym oszczędnym kształcie formalnie zniesiono, ale nawyk słabego wykorzystania pierwszego posiedzenia pozostał, zwłaszcza u sędziów starszego pokolenia. Notorycznie ignorowany jest przy tym przez sądy nowy przepis art. 467 § 3¹ k.p.c. stanowiący, iż wezwanie do usunięcia braków pozwu winno następować jedynie wtedy, gdy brak uniemożliwia odbycie posiedzenia. W istocie powód od początku jest zalewany wezwaniem do usunięcia braków, nim wyznaczone zostanie posiedzenie, przy czym nierzadko są to wezwania parokrotne, o coraz to nowej treści, co może być wynikiem porcjowania przez sąd procesu myślowego. Nowy przepis art. 467 § 3² k.p.c. stanowiący, iż posiedzenie przygotowawcze ma obecnie również służyć wyjaśnieniu braków, a także wszelkich innych okoliczności potrzebnych do prawidłowego i szybkiego rozpoznania sprawy jest pożyteczny, ale jedynie wtedy, gdy na to posiedzenie sędzia przyjdzie przygotowany, co nie zawsze ma miejsce. Często również wezwania do usunięcia braków mają postać tak rozwiniętą, że ich spełnienie sprowadza się w istocie do konieczności napisania pozwu jeszcze raz, tylko przystępniej. Bardzo znacznemu wydłużeniu uległ termin do wyznaczenia pierwszego posiedzenia (art. 471 k.p.c.), a i on jest notorycznie przekraczany. W miejsce pierwotnych dwóch tygodni sąd powinien „podejmować starania”, aby pierwsze posiedzenie miało miejsce miesiąc od posiedzenia przygotowawczego, gdy zaś tego ostatniego nie przeprowadzono – sześć miesięcy od złożenia odpowiedzi na pozew plus oczekiwanie na uzupełnienie ew. braków tej odpowiedzi. Nie ma przy tym żadnego terminu określającego termin dla wystosowania żądania uzupełnienia braków. W efekcie, zwłaszcza w wielu większych miastach, oczekiwanie na pierwsze posiedzenie trwa około roku. Często praktyką jest również wyznaczanie przez sąd – po wielu miesiącach własnej bezczynności – bardzo krótkich terminów dla usunięcia braków oraz bardzo późnych zawiadomień o wyznaczonym posiedzeniu, co oczywiście utrudnia stronom i ich pełnomocnikom przygotowanie się i zapewnienie obecności, zaś świadkom utrudnia stawienie. Stąd bierze się u adwokatów ponury żart, iż sprawy pracownicze toczą się „w rytmie tanga” (wolno-wolno, szybko-szybko).

W sposób szczególny wymaga podkreślenia duża liczba spraw zaległych z zakresu prawa pracy, narosłych w SN w ciągu kilku zaledwie ostatnich lat⁷. Przyczyny tej sytuacji są dość znane i nie zawsze mają związek z obowiązującą

⁷ M. Kryszkiewicz, *Zadyszka w Sądzie Najwyższym, rośnie ilość zaległych spraw*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30.03.2023.

procedurą cywilną czy jej niedostatkami. Jednak z punktu widzenia interesu społecznego, w jakim leży sprawne orzekanie, przyczyny tego stanu rzecz mają prawo nie interesować opinii publicznej. Nie powinny mieć miejsca okresy zakłóceń w orzekaniu niezależnie od tego, czy spowodowane są sporami neo- i paleosędziów, czy ich stosunkiem do nowej Krajowej Rady Sądownictwa, czy kontestacją obowiązującego prawa, czy sympatiami bądź antypatiami politycznymi, czy jeszcze czymś innym. Nie ma wytłumaczenia dla ogromu istniejących zaległości orzecznich SN, prawdopodobnie bezprecedensowego w nowożytnej historii Polski. Warto przypomnieć, że gdy w okolicach początku lat 70. dostrzeżono spowolnienie rozstrzygania spraw w sądach pracy sięgające niekiedy aż trzech miesięcy, SN wydał obszerne wytyczne, piętnując to godne pożałowania zjawisko i opracowując cały szereg remediów z zakresu wykładni przepisów oraz metodologii pracy sądów, mające przywrócić sprawne orzekanie⁸. Podobnie zachowywał się w przeszłości SN w sytuacji kryzysów wywołanych głównie niedostatecznie dobrą jakością ustawodawstwa: odpowiadała wzmożoną aktywnością pozwalającą owe problemy łatwiej przezwyciężyć. Dziś niestety odpowiedzią części środowiska SN na nisko przez nią oceniane przepisy bywa obstrukcja orzecznicza, co na pewno wymaga mniej umysłowego wysiłku niż próby opracowania remediów w postaci propozycji sensownych wykładni. Niestety, wraz bowiem ze spowolnieniem orzekania obserwuje się zmniejszenie liczby orzeczeń (w tym uchwał wykładniczych SN), które by miały wpływ na jakość i jednolitość orzecznictwa i które by go kształtowały. Ta sfera aktywności pozostaje nazbyt skąpa i chwiejna, prócz tego coraz częstsze są też przypadki nieznamośności czy kontestowania orzecznictwa SN przez sądy niższych instancji.

Innym istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność i jakość orzekania sądownictwa pracy wydaje się – jak i w przypadku całego obecnego aparatu sądowego – zła jakość jego relacji z Ministerstwem Sprawiedliwości. Oczywiście, obie strony tych relacji obwiniają się nawzajem za ten stan rzeczy. Ministerstwo, tłumacząc niską i pogarszającą się efektywność orzekania w ciągu ostatnich lat, wskazuje np. na „torpedowanie reform sądownictwa” przez część środowiska sędziowskiego⁹. Zaś wielu przedstawicieli tego środowiska obwinia z kolei Ministerstwo o zamach na jego niezawisłość w postaci np. zmian dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa czy sądownictwa dyscyplinarnego sędziów. Nie zawsze te zarzuty wyglądają na sensowne. Na pewno nie

⁸ Uchwała Sądu Najwyższego (cała izba SN – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 31 grudnia 1970 r., III PZP 39/70, OSNC 1971, nr 3, poz. 40, LEX nr 12204.

⁹ Zob. przyp. 4.

ma zjawiska celowego spowalniania orzekania dla zdyskredytowania inicjatyw Ministerstwa. Raczej można wskazywać na pewien spadek motywacji do pracy spowodowany niepopularnymi czy nietrafionymi inicjatywami Ministerstwa. Z drugiej strony np. próby usprawnienia obiektywnie słabo działającego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów trudno traktować jako ewidentną próbę zamachu na ich niezawisłość. Sprawa jest oczywiście bardzo złożona, niemniej stan wrogości pomiędzy Ministerstwem a znaczną częścią środowiska sędziowskiego pozostaje faktem i bezspornie wpływa na efektywność orzekania. A ofiarami w tej wojnie są skrzywdzeni obywatele, oczekujący latami na wymierzenie sprawiedliwości.

Nie bez znaczenia wydaje się być kwestia autorytetu osoby Ministra Sprawiedliwości. Warto przypomnieć, że w czasach sprawowania tego urzędu przez osoby cieszące się uznaniem środowiska prawniczego (np. mec. Wiesław Chrzanowski czy prof. Lech Kaczyński) nie odnotowywano konfliktów tego rodzaju co obecnie ani też takiej zapaści orzekania. Niestety, większość ministrów tego resortu po zmianie ustrojowej nie posiadała dostatecznego autorytetu płynącego z zawodowej fachowości, a w niektórych przypadkach nawet nie legitymowała się prawniczym wykształceniem.

Z innych przyczyn niepotrzebnie spowalniających orzekanie można wymienić np. uparte utrzymywanie w sądach pracy całkowicie bezużytecznej instytucji ławników sądowych, niemających żadnego istotnego wpływu na merytoryczną treść orzekania, a stanowiących dodatkowe utrudnienie organizacyjne i generujących spore, a niczemu niesłużące koszty. Wiele posiedzeń bywa odwoływanych czy opóźnianych wyłącznie z uwagi na trudności w przepisowym skompletowaniu składu orzekającego.

Do pewnego stopnia usprawiedliwieniem przewlekłości postępowań także przed sądami pracy była pandemia COVID-19 w latach 2020-2022, wszelako po jej minięciu sytuacja nie wydaje się znacząco poprawiać.

4. Podejmowane remedia i ich skuteczność

Gdy kilka lat temu wprowadzono do postępowań sądowych instytucję mediacji, zaistniała nadzieja, że może ona odciążyć sądy (również sądy pracy) z pewnej puli spraw, co do których są dane ku temu, by zakończyć je szybką ugodą. Oczywiście pula ta istnieje, lecz wiele zależy od umiejętności mediatora i zaciętrzewienia stron. Obecnie, po kilku latach funkcjonowania mediacji, można pozwolić sobie na wnioski praktyczne. Przede wszystkim ilość pomyślnie zakończonych mediacji stanowi niewielki odsetek ich ogółu, co świadczyłoby

o mało trafnym ich typowaniu przez sądy. Na przykład za pozbawione większego sensu, a niestety ciągle często mające miejsce, wydaje się kierowanie do mediacji spraw pracowniczych o zapłatę przeciwko pracodawcom ze sfery publicznej, mimo że oczywiste jest, iż żaden z nich nie podejmie ryzyka narażenia się na zarzut nieuzasadnionego wydatku środków publicznych i zawsze będzie wolał przegrać sprawę oraz ponieść koszty obu nawet instancji, byle mieć wyrok jako tytuł do zapłaty. Takie przypadki, połączone z wielokrotną przewagą mediacji nieudanych nad udanymi, czynią tę instytucję przeciwnie skuteczną, bo w daleko większej liczbie spraw powoduje ona wydłużenie postępowania niż jego skrócenie. Jest to przy tym każdorazowo wydłużenie dość znaczne, albowiem wprowadzone przepisy stanowią o maksymalnych terminach samej mediacji, lecz nie precyzują okresu powrotu sprawy do sądowego rozpoznawania. Nie można wykluczyć hipotezy, że sądy nadmiernie szafują tą instytucją, niekiedy dla pozbycia się sprawy przynajmniej na jakiś czas.

Zdaniem Ministerstwa pozytywny wpływ na długość postępowania miało wprowadzenie udogodnień technicznych, takich jak zdalne posiedzenia, elektroniczne doręczenia czy informatyzacja KRS. Owszem, są to wymierne udogodnienia, wszelako mimo ich wprowadzenia czas załatwiania spraw w sądach pracy nie ulega wymiernemu skróceniu i nadal pozostaje na poziomie niedopuszczalnym do tolerowania. Co najwyżej można zatem bronić jako wiarygodnej tezy, że gdyby nie owe udogodnienia, terminy załatwiania spraw byłyby jeszcze dłuższe.

Jak już wspomniano, całkowicie zawiódł pomysł odciążenia sądów pracy poprzez utworzenie instytucji komisji pojednawczych (art. 244-258 k.p.). Powszeczne jej zignorowanie przez strony sporów pracowniczych, mimo że teoretycznie mogłaby ona przyspieszyć rozwiązywanie tych sporów, wydaje się istotnym sygnałem, iż społeczeństwo równie wysoko jak szybkość orzekania ceni sobie jego rzetelność, którą w największym stopniu zapewnia jednak postępowanie dowodowe sądowe. Jest to sygnał ważny w kontekście pomysłów na np. cedowanie spraw pomniejszych sędziom pokoju, niebędącym sędziami zawodowymi. Jeżeli według tych pomysłów przyspieszenie postępowań miałyby się odbywać kosztem merytorycznej dociekliwości, to już najlepiej byłoby wskrzesić instytucję sądów Bożych (ordaliów).

Od niemal 20 lat funkcjonuje w postępowaniach sądowych skarga na przewlekłość postępowania¹⁰, wszelako nie stała się ona istotnym czynnikiem przyspieszenia orzekania. Strony i ich pełnomocnicy decydują się na jej zasto-

¹⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz. U. z 2023 r. poz. 1725.

sowanie nader rzadko ze zrozumiałej obawy o zaważenie takiego działania na wyniku sprawy czy spraw innych prowadzonych w tym samym sądzie przez tego samego pełnomocnika. Ponadto, ustawa nie zawiera ścisłej definicji stanu przewlekłości, a punktem odniesienia do jego stwierdzenia jest przeciętna długość spraw innych. Jeśli zatem wszystkie inne (lub lwia ich część) toczą się w podobnie wolnym tempie, to trudno jest orzec o przewlekłości akurat tej jednej. Poza wszystkim zaś konsekwencje stwierdzenia przewlekłości (odszkodowanie) dotyczą Skarbu Państwa, czyli ogółu podatników, i nie załatwiają podstawowego problemu braku wymierzenia sprawiedliwości, na co głównie oczekują strony.

Jako wyraz kapitulacji wobec istniejącego problemu przewlekłości postępowań zamiast prób jego uzdrowienia należy ocenić wprowadzenie od 2019 r. nowego brzmienia przepisu art. 477² § 2 k.p.c. Stanowi on, że w razie przywrócenia pracownika do pracy (a także w razie uznania wypowiedzenia za bezskuteczne, ale tę frazę można sobie śmiało darować) sąd na jego wniosek nakłada w wyroku na pracodawcę obowiązek dalszego zatrudniania pracownika do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Jest to przepis ze wszech miar zły. Po pierwsze, w ogóle nie dotyczy on problemu długości postępowania w pierwszej instancji, czyli tam, gdzie jest ono najdłuższe. Po drugie, stanowi wymierne obciążenie pracodawcy za nieleżącą po jego stronie długotrwałość postępowania. Po trzecie, nie jest on skoordynowany z art. 44 k.p., który daje sądowi możliwość zasądzenia odszkodowania. Przesądza bowiem silnie o wyroku II instancji w obliczu faktu, że pracownika już przywrócono i stan ten trwa już kilka miesięcy czy dłużej. Po czwarte, w ogóle nie wiadomo, kto w razie oddalenia pozwu przez sąd II instancji ma pracodawcy zwrócić szkodę i jak ją szacować. Po piąte, przepis milczy, na jakich warunkach pracy i płacy ma się odbywać owo tymczasowe zatrudnienie i czy wolno w jego trakcie znów wręczyć wypowiedzenie, gdy będzie ono zasadne. Wreszcie po szóste, nie wiadomo, co robić w okresie, gdy już zapadł prawomocny wyrok, a pracownik jeszcze nie zgłosił woli powrotu do pracy (ma na to tydzień, a w razie usprawiedliwionych zdarzeń – dłużej). Takich przepisów, w dodatku tak źle zredagowanych, nie należy pisać. A w żadnym razie nie są one dobrym remedium na przewlekłość postępowań. Przeciwnie nawet, mogą skłaniać sąd II instancji do braku pośpiechu, skoro sprawa jest prowizorycznie załatwiona.

W ostatnich latach wprowadzono również istotne obostrzenia odnośnie do wnoszenia i redakcji pism procesowych. Na przykład mogą one obecnie być skutecznie składane jedynie za zezwoleniem sądu. Oprócz tego powinny one być inaczej niż dotychczas redagowane: wszelkie wnioski (w tym dowodowe) oraz twierdzenia i oświadczenia winny być wymienione w petitum pozwu czy inne-

go pisma, nie zaś w jego uzasadnieniu (jak często dotychczas), a rygiorem jest ich pominięcie czy zwrot pisma. W efekcie profesjonalni pełnomocnicy w wielu przypadkach wręcz wstrzymują się z osobistym sygnowaniem pism, by nie zaszkodzić klientowi. Niewiele zaś lepiej bywa, gdy pismo wystosuje sama strona. W takim przypadku dostaje wezwanie do usunięcia braków oraz mało czytelne pouczenie, którego rozszyfrowania i tak nie jest możliwe bez udziału profesjonalnego pełnomocnika. Wszystkie te obostrzenia proceduralne nie są odbierane jako poprawiające tempo i jakość orzekania, a jako ułatwienia dla sądów, by ulżyć im w wysiłku umysłowym, a także aby zwiększyć możliwości pozbycia się sprawy z przyczyn formalnych. Zwiększający się formalizm i zmniejszająca się aktywność sądu cywilnego w sferze dowodowej niesie natomiast nowe zagrożenia dotyczące rzetelności orzekania, jego materialnej sprawiedliwości. Jest zresztą symptomatyczne, że słowo „prawda”, niegdyś obecne w języku procedur prawnych, znika z nich. Jeszcze bodaj tylko w k.p.a. ostał się przepis art. 7 o obowiązku dochodzenia do rzeczywistego stanu faktycznego, czyli do prawdy materialnej. Natomiast procedura cywilna w obecnym kształcie nie nakłada już na sąd dochodzenia do prawdy, zastępując ją wypadkową dostarczonych mu przez strony dowodów. Rodzi to dysonans z oczekiwaniami społeczeństwa, które ciągle i zapewne trwale oczekuje sprawiedliwości opartej nieodwołnie na prawdzie. Rozluźnianie tego związku obniża autorytet wymiaru sprawiedliwości, a wbrew pozorom nie przyczynia się do sprawności orzekania. Przyczynia się bowiem do zwiększania się skali zaskarżania wyroków, nie rozwiązuje napięć spowodowanych naruszeniem prawa, a w skrajnych przypadkach zachęca do takich naruszeń.

Osobnym problemem generowanym przez coraz bardziej rygorystyczną procedurę jest zanikanie możliwości samodzielnego popierania swej sprawy przez stronę. Jest to sytuacja godna pożałowania, bo wszak dostępność wymiaru sprawiedliwości winna wyrażać się także w tym, iż strona powinna być w stanie samodzielnie dochodzić swych roszczeń (bądź samodzielnie się bronić). Istniejące procedury zostały jednak u ich zarania tak ułożone, by strona sama mogła skutecznie popierać swe stanowisko. Posiadanie profesjonalnego pełnomocnika cały czas pozostaje opcją, nie zaś modelem głównym (wyjawszy oczywiście przypadki przymusu adwokackiego). Zatem procedura nie powinna być nadmiernie formalizowana, a jej konstrukcje powinny odpowiadać ich przeznaczeniu pojmowanemu przez obywatela intuicyjnie. Używany w ustawach i w praktyce sądowej język powinien być zrozumiały dla osoby władającej polszczyzną, nie zaś ewoluować w stronę języka zrozumiałego tylko dla wtajemniczonych. Procedura powinna pozostawać służebna wobec prawa materialnego, urzeczywistniać, a nie udaremniać jego stosowanie. Jeśli jej postę-

pujące skomplikowanie miałoby być obliczone na odstręczanie pracowników od sądowego dochodzenia roszczeń (a przez to umniejszanie skali zaległości na zasadzie „w tym szaleństwie jest metoda”), to byłaby to droga donikąd. Niezbymalnym zadaniem państwa jest utrzymywanie efektywnego wymiaru sprawiedliwości, a zatem państwo, które tego zadania nie spełnia, prowokuje pytania o sens jego bytu. A prócz tego demoralizuje swych obywateli, którzy mogą zacząć poszukiwać innych sposobów „wymierzania sprawiedliwości”. Obywatele III RP i tak są jak na stan obecnego systemu sądowego zadziwiająco praworządni w swych zachowaniach. Być może jest to przejaw podświadomego instynktu samozachowawczego płynący z obserwacji losów i kondycji organizmów państwowych jakby mniej przywiązanych do prawa.

Wiele do życzenia pozostawia również sytuacja profesjonalnych pełnomocników w sprawach z zakresu prawa pracy. Są one zazwyczaj mniejszej wartości niż inne sprawy cywilne, a zatem udział pełnomocnika często stanowi w nich „skórkę za wyprawę”, zwłaszcza po stronie pracownika. Ten zresztą często najzwyczajniej nie ma środków na wynajęcie adwokata czy radcy prawnego, zaś ich ustanowienie z urzędu jest w dużej mierze loterią, zważywszy na bardzo zróżnicowaną politykę zwalniania z kosztów sądowych. Nie każdy też pracownik należy do związku zawodowego i nie każdy związek zapewnia pomoc prawną. Tymczasem od strony prawniczej sprawy z zakresu prawa pracy bynajmniej nie odznaczają się mniejszym stopniem trudności niż inne cywilne. Dochodzi do tego wspomniany postępujący stopień skomplikowania procedury. W efekcie dla adwokata czy radcy prawnego prowadzenie większości spraw z zakresu prawa pracy pozostaje poniżej wszelkiej ekonomicznej kalkulacji. Na przykład proces o przywrócenie do pracy, wymagający z reguły w I instancji kilku posiedzeń i kilku pism procesowych, jest według rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości honorowany stałą stawką 180 zł brutto (i to po podwyżkach, bo jeszcze całkiem niedawno było to 60 zł). Warto byłoby przeprowadzić badania co do liczby pracowników, którzy mimo przekonania o słuszności ich roszczeń nie zakładają sprawy tylko dlatego, że najzwyczajniej ich nie stać czy to na wydatkach pieniężnych, czy na ekspens sił psychicznych w długotrwałym postępowaniu. A poznawszy wyniki takich badań warto sobie uzmysłwić, iż gdyby ludzie ci zdecydowali się jednak na dochodzenie swych roszczeń, sytuacja sądów pracy w ich obecnym kształcie i wydolności stałaby się trudna do wyobrażenia.

Warto na koniec wskazać i takie zmiany proceduralne, które stwarzają nadzieję na poprawę sytuacji. Należy w tym miejscu wymienić nowe zasady prowadzenia postępowania przygotowawczego (art. 205⁸ k.p.c.), a w tym zwłaszcza instytucję planu rozprawy (art. 208⁹ k.p.c.). Pozwalają one już u zarania sprawy ustanowić co do niego ekonomiczną, przejrzystą i w miarę całościową strate-

gię, jakkolwiek wymaga to po stronie sądu dobrego przygotowania od samego początku. Niemniej obserwacja tej nowej regulacji, zwłaszcza w wykonaniu młodych sędziów nieobarczonych nawykami z poprzedniej procedury, napawa optymizmem. Niektóre sprawy rzeczywiście zaczynają toczyć się sprawniej, a co najważniejsze – według czytelnego scenariusza. Stwarza to zatem szansę, że nowe pokolenie sędziów przejawia samoistną determinację w zmienianiu istniejącego stanu rzeczy. Należy w związku z tym mieć nadzieję, że nie zostanie zrealizowana groźba „rozliczenia” owych nowych „neosędziów” (czyli powołanych przez obecnego Prezydenta RP i pod rządami obecnej Krajowej Rady Sądownictwa). Wprawdzie bowiem według autorów tych zapowiedzi „większość” tych sędziów nie powinna się obawiać, iż tej weryfikacji nie przejdzie, ale i tak brzmi to dostatecznie złowrogo. Bardzo wiele w tym względzie będzie zależało od osoby nowego Ministra Sprawiedliwości.

Bibliografia

- Adamczyk M., *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58.
- Adamiak A., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Adamiak A., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2023 r., II OSK 1575/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 10.
- Adamiak B., *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, ST 1992, nr 12.
- Adamiak B., *Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.
- Adamiak B., *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, nr 8.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- 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., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2016.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997.

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Appleby P.H., *Policy and Administration*, Alabama 1949.
- Araral E., Fritzen S., Howlett M., *Handbook of Public Policy*, New York 2012.
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., *Łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2007, nr 7–8.
- Augustyniak M., *Podziały terytorialne państwa*, PPP 2007, nr 3.
- Augustyniak M., *Status prawny jednostek pomocniczych gminy w mieście stołecznym Warszawie*, PPP 2008, nr 12.
- Augustyniak M., *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3.
- Augustyniak M., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2007, nr 5.
- Augustyniak M., *Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Samorząd miejski – zadania, instytucje, formy*, Poznań 2008.
- Augustyniak M., *Zadania jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2009, nr 4.
- Bach-Golecka D., Stankiewicz R. (red.), *Organizacja systemu ochrony zdrowia. System Prawa Medycznego*, t. 3, Warszawa 2020.
- Bagiński W., Romaniuk F., *Podstawy prawne postępu technicznego*, Warszawa 1967.
- Bamberger K.A., *Technologies of Compliance: Risk and Regulation in a Digital Age*, „Texas Law Review” 2010, vol. 88.
- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Banasiński C., *Konstytucyjne problemy ustroju gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020.
- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Zrządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniotwórczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4.
- Bandarzewski K. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Bańko M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, *Gas–Mło*, Warszawa 2007.
- Bańko M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 5, *S–Wde*, Warszawa 2007.
- Baran K.W. (red.), *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2023.

- Baranowska-Zajac B., *Właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru wobec jednostek samorządu terytorialnego a zakres pojęcia „sprawy finansowe” – próba uporządkowania problematyki*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1.
- Barańska S., *Wzmocnienie skuteczności administracji w prawie administracyjnym – propozycja modyfikacji przyjętych regulacji oraz postulaty de lege ferenda*, [w:] C. Martysz (red.), *Skuteczność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2022.
- Barczak A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- Bauer M.W., *Public Administration and Political Science*, [w:] E. Ongaro, S. Thiel van (ed.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, vol. 2, London 2018.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Bąkowski T., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.
- Bąkowski T. (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Gdańsk 2016.
- Behr J., Bigos J., *Działalność kulturalna ochotniczych straży pożarnych*, [w:] T. Kocowski, M. Błazewski, W. Małecki (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne, Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018.
- Behr J., *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Warszawa 2019.
- Behr J., *Rozporządzenia a zarządzenia (zakres normowania)*, [w:] P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Bentkowska S., *Zewnętrzna jakość administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 2.
- Berger E., *Comparative Capacity and Competence*, „Wisconsin Law Review” 2020, no. 2.
- Bernatt M., *Koncepcja powściągliwości sądowej w prawie ochrony konkurencji*, PiP 2017, z. 6.
- Bielak-Jomaa E., *Wyzwania przed administratorami bezpieczeństwa informacji (inspektorami ochrony danych) w związku z wejściem w życie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016*, Biblioteka Monitora Prawniczego 2016.
- Bielak-Jomaa E., Lubasz D. (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Bielski M., *Formalna i rzeczywista struktura organizacyjna*, Warszawa 1973.

- Bieniek G., *Czyny niedozwolone (art. 415-449)*, [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2006.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. VI.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Bieś-Srokosz P., *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Bignami, F., *Artificial Intelligence Accountability of Public Administration*, „The American Journal of Comparative Law” 2022, vol. 70.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blicharz J., Lisowski P. (red.), *Prawo administracyjne Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Blicharz J., Raszevska-Skałeczka R., *Teoretycznoprawne aspekty edukacji jako dobra publicznego w kontekście tendencji prywatyzacyjnych i urynkowania szkolnictwa*, Wrocław 2022.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., Zacharko L., *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 1(2).
- Błachnio A., *Przestępstwo znieważenia pomnika na gruncie kodeksu karnego*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 3.
- Błachucki M., *Niezależność organów administracji publicznej na przykładzie ewolucji statusu prawnego Prezesa UOKiK*, AUWr No 3977, „Prawo” 2020, t. CCCXXIX.
- Błachucki M., *Osobowość publicznoprawna w świetle historii i doktryny prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013.
- Błaś A., *Charakter działań administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013.
- Błaś A., *Działania faktyczne administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000.
- Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, AUWr No 1931, PPIA 1997, t. XXXVI.
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.

- Błażewski M., *Funkcje norm technicznych wobec gospodarki*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV.
- Błażewski M., *Płaszczyzny wolności budowlanej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Błażewski M., *Racjonalny prawodawca wobec zmienności uwarunkowań technicznych: ustanowienie oraz odesłanie do norm technicznych*, AUWr No 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX/1.
- Błażewski M., *Zapewnienie interoperacyjności urządzeń i systemów. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.
- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Błażewski M., *Zasada zapewnienia bezpieczeństwa w e-administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2017, vol. 6, nr 1.
- Bobek M., *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*, Oxford 2013.
- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2002.
- Boć J., *Konteksty wyróżniania administracji publicznej*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Boć J., *Sfery działań*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Boć J., *O umowie administracyjnej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Boć J., Dziewięcka-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Bogusz M., Miłosz M., *Konstrukcja związania negatywnymi recenzjami w nowym postępowaniu doktorskim i habilitacyjnym*, PiP 2022, z. 5.

- Bogusz M., *Przepisy administracyjne jako forma działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Bojanowski E., *Dekalog samorządu*, [w:] E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Gdańsk 1998.
- Bojanowski E., *Podstawowe problemy prawa administracyjnego*, Koszalin 1997.
- Bojanowski E., Żukowski K., *Zarys koncepcji samorządu terytorialnego w warunkach lat osiemdziesiątych*, GSP 2010, t. XXIV.
- Borkowski A. et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
- Borkowski J., *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] E. Chorzępa (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980.
- Borski M., *Równy dostęp osób z niepełnosprawnościami do zatrudnienia w administracji publicznej – realna możliwość czy fikcja?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr XXI.
- Bosek L. (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brożek B., *Normatywność prawa*, Warszawa 2012.
- Brunzel M., *Lasst uns die Uni Speyer neu denken!*, „Tagesspiegel Background” 12.04.2022, <https://background.tagesspiegel.de/smart-city/lasst-uns-die-uni-speyer-neu-denken>.
- Bryła J., *Wpływ udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na realizację zadań własnych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 2.
- Brzeziński W., *Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym*, PiP 1966, z. 9.
- Brzozowski P., *Obowiązek zapłaty za akcje lub udziały nienabyte przez uprawnionych pracowników w procedurze zbycia udziałów spółki komunalnej – studium przypadku*, SPE 2021, t. CXVIII.
- Bukowska J., *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017.
- Bullinger M., *Das Recht auf eine gute Verwaltung nach der Grundrechtecharta de EU*, [w:] C.-E. Eberle, M. Ibler, D. Lorenz (red.), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart – Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*, München 2002.
- Bułajewski S., *Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako beczynność polskiego ustawodawcy*, PL 2023, nr 4 (126).
- Bułajewski S., *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010.
- Bułajewski S., *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009.
- Bułajewski S., *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, [w:] M. Sitek et al. (red.), *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego*, Józefów 2017.

- Burbaum S., *Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln*, Berlin 2003.
- Burgi M., Waldhoff Ch. (red.), *Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat Festschrift fuer G. Henneke*, Warszawa 2022.
- Bury A., *Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 1999, nr 3.
- Canale D., *Comparative reasoning in legal adjudication*, „Canadian Journal of Law & Jurisprudence” 2015, vol. 28, no. 1.
- Cassese S., *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese (ed.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. 1. *The Administrative State*, Oxford 2017.
- Cebera A., *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, nr 2.
- Cendrowicz D., *O współczesnym zakresie znaczeniowym pojęcia administracji świadczącej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Cendrowicz D., *Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] R. Kusiak-Winter, J. Korczak (red.), *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, Wrocław 2021.
- Cern G., *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Chełmoński A., *Niektóre zagadnienia prawne aktów administracyjnych w organizacji gospodarki uspołecznionej*, PiP 1957, nr 9.
- Chełmoński A., *Swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022.
- Chmaj M. (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P., *Problem regulacji ustroju jednostek samorządu terytorialnego za pomocą aktów wewnętrznych (z uwzględnieniem postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego)*, [w:] Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Chmielnicki P., *Ustrój i organizacja jednostek pomocniczych gminy*, [w:] K. Bandarzewski, et al., *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Chochowski K., *Aksjologia w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017.

- Chochowski K., *Samorząd terytorialny w III RP jako element zdecentralizowanej administracji publicznej*, „International Journal of Legal Studies” 2019, No 2.
- Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013.
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne*, Kraków 2005.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.
- Chrisidu-Budnik A., Przedańska J., *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, ST 2018, nr 11.
- Chróścielewski W., *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*, [w:] Z. Czarnik, J. Połuszyński, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądowo-administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Chróścielewski W., *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Chróścielewski W. (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Aprobata i krytyka stosowania wykładni komparatystycznej w orzecznictwie konstytucyjnym*, PiP 2022, z. 4.
- Ciechanowicz J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Cieślak Z., Fogel A. (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010.
- Cilak M., *Instytuty badawcze jako forma działalności naukowej i gospodarczej państwa – problematyka pozycji i formy prawnej*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 4 (3).
- Complak K., *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Criado J.I., de Zarate-Alcarazo L.O., *Technological frames, CIOs, and Artificial Intelligence in public administration: A socio-cognitive exploratory study in Spanish local governments*, „Government Information Quarterly” 2022, vol. 39, no. 3, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X22000211>.

- Criado J.I., Gil-Garcia J.R., *Creating public value through smart technologies and strategies. From digital services to artificial intelligence and beyond*, „International of Public Sector Management” 2019, vol. 32, no. 5.
- Crozier M., *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967.
- Czachor R., *The Europeanization of the Local Self-Government in the South Caucasus*, „Polish Political Science Yearbook” 2022, vol. 51, no. 2.
- Czachor R., *Ustrój miast stołecznych państw Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawia, Ukraina)*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5.
- Czaplicki K. et al., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Rymarz F., Kisielewicz A., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX/el. 2018.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Rymarz F., Kisielewicz A., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, LEX/el. 2007.
- Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2014.
- Czarnecka M., Ogłódek T., *Prawo energetyczne*, Warszawa 2012.
- Czarny P. et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023.
- Czechowski N., *Wartości i zasady prawa administracyjnego w służbie ochrony jednostki*, „Internetowy Przegląd Nauk o Administracji” 2018, nr 1.
- Czekiel-Świtalska E., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przestrzeń i Forma” 2013, nr 19.
- Człowiekowska J., *Wolność zabudowy a definicja samowoli budowlanej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Dahl R.A., *The Science of Public Administration: Three Problems*, „Public Administration Review” 1947, no. 1.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2023.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Daniel K., *Prawo petycji w teorii i praktyce Sejmu VIII Kadencji*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, t. 21, nr 2.
- Danninger Ch., *Transnationale Verwaltungsakte*, Wiedeń 2019.
- Dawidowicz W., *Czy jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego*, PiP 1982, nr 3-4.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Pojęcie normy prawa administracyjnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, PiP 1981, z. 4.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Dąbek D., *Ochrona granicy – minimalne standardy administracyjnoprawnej regulacji sankcji o karnym charakterze*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, ZNSA 2013, nr 3.
- Dąbek D., *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Dela M., *Czasokres ochrony patentowej w świetle teorii dobrobytu społecznego*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, nr 3.
- Denek E., *Finanse samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995.
- Dercz M., *Jednostki samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia – zadania wynikające z przepisów ustrojowych i wybranych przepisów materialnego prawa administracyjnego*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013.
- Despot-Mładanowicz A., [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Djefal Ch., *Einsatz der kuenstlicher Inteligenz in der oeffentlicher Vewaltung in Deutschland*, [w:] N. Kohtamaki, E. Peuker (red.), *Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung*, Tuebingen 2023.
- Długosz T., *Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, GSP 2017, t. XXXVII.
- Dobaczewska A., *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*, GSP 2017, nr 1.
- Dobkowski J., *Administracyjnoprawne stosunki łączące Policję z samorządem terytorialnym*, Olsztyn 2013.
- Dobkowski J., *Jerzy Karol Panejko (1886 – 1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26.
- Dobkowski J., *Rola „mądrej” maszyny w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej*, „Journal Of Modern Science” 2022, t. 1/48.
- Dolewka Z., *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersyteetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.
- Doliwa A., *Znaczenie konstytucjonalizacji osobowości prawnej własności i innych praw majątkowych j.s.t.*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Dolnicki B., *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, RPEiS 2020, z. 4.

- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, ST 2017, nr 7-8.
- Dolnicki B., *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, PPP 2008, nr 12.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Dolnicki B., *Strefa ochronna jako element planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1984.
- Dolnicki B., *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, PPK 2023, nr 3.
- Dolnicki B., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008.
- Domorenok E., Graziano P., Polverari L., *Policy integration, policy design and administrative capacities. Evidence from EU cohesion policy*, „Policy and Society” 2021, vol. 40, no. 1.
- Doroszewski W. (red. nacz.), *Słownik języka polskiego*, t. III, H–K, Warszawa 1964.
- Dorosz-Kruczyński J., *Członkostwo we wspólnocie samorządowej a potrzeby metropolii*, ST 2021, nr 7-8.
- Döhmman I.S.G., Papakonstantinou V., Hornung G., De Hert P. (red.), *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden 2023.
- Drembkowski P., Kmieciak B., Tymiński R., *Ochrona zdrowia psychicznego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998.
- Duniewska Z., *Dobro wspólne – wielość w swojej jedności*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Duniewska Z., *Instytucja vacatio legis w prawie administracyjnym*, SPE 1997, t. 56.
- Duniewska Z. et al., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Dunn W.N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs 1981.
- Dwivedi O.P., *Administrative culture and values: Approaches*, [w:] J.G. Jabbara, O.P. Dwivedi (ed.), *Administrative culture in a global context*, Whitby, Ontario 2005.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 2021.
- Dybowski T., *Mienie komunalne*, ST 1991, nr 1.

- Dyrda A., Gizbert-Studnicki T., *Czy systemowość jest konieczną właściwością prawa?*, AUWr No 3718, PPIA 2016, t. CIV.
- Dytko J., *Decyzja administracyjna jako forma sprawowania nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutu badawczego*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 1.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Eecke P. van, Regenhardt B., *CJEU Clarifies Whether Data Protection Officers Can Perform Other Roles or Be Dismissed*, „Global Privacy Law Review” 2023, vol. 4, iss. 3.
- El-Taliawi O.G., Van Der Wal Z., *Developing administrative capacity: an agenda for research and practice*, „Policy Design and Practice” 2019, vol. 2, iss. 3.
- Engelhard G., *Der mehrstufige Verwaltungsakt und seine prozessuale Behandlung*, München 1974.
- Enghausen T., *Problems without benefits? The Danish experience with outsourcing and remunicipalisation*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdam-Paris 2020.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Fajgielski P., *The Termination of the Employment Contract of a Data Protection Officer under GDPR: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Leistritz AG v LH (C-534/20)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32.
- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Feret E., *Koncepcje i teorie samorządności terytorialnej na przykładzie wybranych państw i Polski z uwzględnieniem kwestii finansowania ich działalności*, Rzeszów 2019.
- Feret E., *Konstytucyjne unormowania samorządowe w aspekcie odpowiedzialności finansowej za realizację zadań publicznych*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2023.
- Feret E., *Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym?*, [w:] M. Sitek, P.B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Filaber J., *Działania ratownicze ochotniczych straży pożarnych podczas akcji ratowniczych organizowanych i prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną*, AUWr No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.
- Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001.
- Fisch S., *60 Jahre Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, <https://www.uni-speyer.de/universitaet/institution/gegenwart-und-geschichte/ge-schichte-der-universitaet>.
- Flanders Ch.W., *Toward a Theory of Persuasive Authority*, „Oklahoma Law Review” 2019, vol. 62, no. 1.
- Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie EPUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12.

- Fleszer D., *Jakość usług administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2011, nr 2.
- Fleszer D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, ST 2011, nr 4.
- Fleszer D., *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14/1.
- Florek P., *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.
- Fogelzang-Adler E., Sadowska E. (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, t. I, Kraków 2018.
- Forsthoff E., *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart-Berlin 1938.
- Frederickson G.H. et al., *The Public Administration Theory Primer*, Boulder 2012.
- Frey T., *Relacja urząd–obywatel a standardy dobrej administracji*, „Biuletyn RPO Materiały”, Warszawa 2007, nr 58.
- Fundowicz S., *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, red. Warszawa 2003.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 2007.
- Furgau E., *Neuroróżnorodni. Jak zmieniało się myślenie o autyzmie?*, „Znak” 2019, nr 766.
- Gacek P., *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, PPP 2022, nr 12.
- Gałęcki P., Pilecki M. et al. (red.), *Kryteria diagnostyczne zaburzeń psychicznych DSM – 5*, Wrocław 2018.
- Gałaszka D., Ptaszek G., Żuchowska-Skiba D., *Uspołecznianie technologii u progu czwartej rewolucji przemysłowej*, [w:] D. Gałaszka, G. Ptaszek, D. Żuchowska-Skiba (red.), *Technologiczno-społeczne oblicza XXI wieku*, Kraków 2016.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, LEX.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, LEX.

- Gaus J.M., *Trends in the theory of public administration*, „Public Administration Review” 1950, nr 3.
- Gawrecki L., *Menedżerskie zarządzanie placówką edukacyjną. Praktyczny poradnik dla dyrektorów szkół*, Warszawa 2019.
- Gawrońska-Baran A., Wiktorowska E., Wiktorowski A., Wójcik P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Geis M.-E., *Hochschulrecht in Bund und Ländern*, vol. 49, *Ergänzungslieferung*, Heidelberg 2017.
- Giełda M., *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Gierach E., *Interpelacje i zapytania radnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1.
- Gil-Garcia J.R., Pardo T.A., Nam T., *What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization*, „Information Polity” 2015, vol. 20, no. 1.
- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gintowt-Jankowicz M., *Finanse terenowe a decentralizacja*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 3, Warszawa 1984.
- Glenn H.P., *Persuasive Authority*, „McGill Law Journal” 1987, vol. 32, no. 2.
- Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Glińska U., *Odważnie czy z obawą? Oczekiwania Polaków wobec rozwoju Polski w świetle wyników badań Narodowego Programu Foresight „Polska 2020” – wybrane aspekty*, ST 2011, nr 12.
- Gola J., *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021.
- Gołębiowska A., Zientarski B., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] A. Gołębiowska, B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016.
- Goodnow F.J., *Politics and Administration*, New York 1900.
- Goodnow F.J., *Social Reform and the Constitution*, New York 1911.
- Gotlib D., Olszewski R. (red.), *Smart City – Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, Warszawa 2016.
- Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Górecki G., *Zbycie przez województwo udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, ST 2009, nr 1-2.
- Górski M., *Plany gospodarki odpadami*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.
- Górski M., *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021.

- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 18.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, „Studia BAS” 2009, nr 3 (19).
- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Gromski W., *Przepisy gminne*, [w:] H. Rot (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego: studia i szkice*, AUWr No 1470, „Prawo” 1993, t. CCXIX.
- Gronkiewicz A., *Kilka uwag na temat udziału organizacji społecznej (pozarządowej) w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Gryzik A., *Instytuty badawcze w nowoczesnej gospodarce*, Warszawa 2017.
- Grzegorzczak F., *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2012.
- Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Grzybowski M., *Struktura Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej a reforma centrum rządowego (1992-1999)*, „Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, Gdańsk 2018.
- Gulick L., *Science, Values and Public Administration*, [w:] L. Gulick, L. Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration*, New York 1937.
- Habuda A., *Prywatyzacja usług komunalnych*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Haczkowska M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.
- Hadel M., *Równość stosowania środków nadzorczych przez regionalne izby obrachunkowe wobec jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Hajduk S., *E-Partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 170.
- Hajduk Z., *Postęp naukowy, techniczny oraz cywilizacyjno-kulturowy*, „Roczniki Filozoficzne” 1997, t. XLV, z. 3.
- Hanna T.M., Mitchell Ch., *United States: Communities providing affordable, fast broadband Internet*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdam-Paris 2020.
- Hansen M.H., *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*, Morgan 1999.

- Hańderek M., *Problemy stosowania przepisów o uchwałach w sprawie wykonania wojewódzkich planów gospodarki odpadami*, [w:] E. Olejarczyk, A. Kuc, M. Suska (red.), *Aktualne problemy prawa gospodarowania odpadami*, Katowice 2016.
- Harding S.K., *Comparative reasoning and judicial review*, „Yale Journal of International Law” 2003, nr 28.
- Hareża M., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1.
- Hauser R., Mzyk E., Niewiadomski Z., Rzążewska M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, AUWr No 2724, PPIA 2005, t. LXV.
- Hauser R., *„Sprawiedliwość” podatkowa*, [w:] A. Jamróz (red.), *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Białystok 2012.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Heady F., *Comparison in the Study of Public Administration*, [w:] E.E. Otenyo, N.S. Lind (red.), *Comparative Public Administration. The Essential Readings*, Boston 2006.
- Hejbudzki M., *Zagadnienie podmiotowości prawnej stowarzyszeń zwykłych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Helios J., Jedlecka W., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018.
- Hermanowski M. et al., *Pomoc społeczna w obliczu kryzysu uchodźczego. Raport z badań*, Poznań 2022.
- Hill H., *Die Transformation von Staat und Verwaltung*, „Innovative Verwaltung” 2023, nr 3.
- Hoecke M. Van, *Methodology of Comparative Legal Research*, „Law and Method” 2015, no 4.
- Hoff W., *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987.
- Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ.PP 1970, z. 47.
- Horubski K., *Komentarz do art. 43 ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Horubski K., *Planowanie gospodarcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Horubski K., *Prawne uwarunkowania wpływu wykonawców na treść umów o zamówienia publiczne*, AUWr No 3977, „Prawo” 2019, t. CCCXXIX.
- Horubski K., *Zasada prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym w publicznym prawie gospodarczym – zagadnienia wybrane*, [w:] P. Lissoń, M. Strzelbicki (red.), *Państwo a gospodarka. Zasady – instytucje – procedury. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Bożenie Popowskiej*, Poznań 2020.
- Hönes E.-R., *Staatsziel Kultur und kulturelles Erbe*, „Recht und Politik: Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik” 2019, vol. 55 (3).

- Höpfner C., *Die systemkonforme Auslegung. Zur Auflösung einfachgesetzlicher, verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Widersprüche im Recht*, Tübingen 2008.
- Ignatowicz J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972.
- Informacja o wynikach kontroli. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/060/>.
- Iserzon E., Starościan J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Itrich-Drabarek J. (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2000.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.
- Izdebski H., *Rozdział wstępny*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, ZNSA 2010, R. VI, nr 1 (28).
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Jabłońska-Bonca J., *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987.
- Jacolik M., *Podstawy społecznej gospodarki rynkowej z uwzględnieniem porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10.
- Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006.
- Jagielski J., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012.
- Jagielski J., *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016.
- Jagielski J., *Fundacja jako podmiot administrujący*, [w:] P. Litwiniuk, A. Milewska, M. Wasilewski (red.), *Prawne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania fundacji*, Warszawa 2019.
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Fundusze specjalne w ustrojowym prawie administracyjnym (przyczynek do dyskusji)*, [w:] R. Cieślak et al. (red.), *Tributum tolerabile ac facile? Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Kornberger-Sokołowskiej*, Warszawa 2023.

- Jagielski J., *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej*, [w:] *Granicze wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.
- Jagielski J., *Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje w sprawach ustrojowych)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne / European integration as a determinant of the rural policy. Legal aspects*, K. Różański, A. Kapała (tłum.), Warszawa 2017.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *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 2005.
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa–Kraków 2006.
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *Instytucje postępowania administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1973.
- Janiak P., *Data wszczęcia administracyjnego postępowania ogólnego na żądanie strony*, PiP 2023, nr 8.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna*, Warszawa 2009.
- Jarosz A., *Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej*, [w:] E. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, Kraków 2022.
- Jaroszek A., *Jednostka operacyjno-techniczna ochotniczej straży pożarnej – uwagi na tle projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych*, [w:] T. Kocowski, M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne*, Wrocław 2023.
- Jasiński J., *Źródła i charakter demokracji deliberatywnej*, Olsztyn 2017.
- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018.
- Jastrzębska M., *Dochody gmin, powiatów, województw*, ST 1999, nr 10.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997.
- Jaśkiewicz J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587687070/484510/jaskiewicz=-jacek-ustawa-o-petycjach-komentarz?cm-RELATIONS>.
- Jaworska-Dębska B., *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016.

- Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Jaworska-Dębska B., *Uprawnienia kontrolne w samorządzie terytorialnym w świetle nowelizacji z 2018 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, vol. XVI, nr 1.
- Jaworski B., Pietrzkiewicz A., Żygadło A., *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.
- Jaworski C., *Niezależność wykonywania zawodu adwokata w świetle regulacji prawnych europejskich i polskich*, „Palestra” 1996, nr 7-8.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jaworzyńska M., Śmiechowicz J., *Finansowe aspekty funkcjonowania instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia*, „Optimum. Economic Studies” 2022, nr 2.
- Jemioła T., Kisielnicki J., Rajchel K. (red.), *Cyberterroryzm. Nowe wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2009.
- Jesiołowski K., *Aleksandra Krońskiego teoria samorządu terytorialnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX.
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna – przedmiot i metoda*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Jeżyńska B., Król M., *Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej*, Łódź 2021, LEX/el.
- Johnson-Hunter M., *Our social security system must support households with a disabled person to afford the essentials*, JRF, 4.08.2023, <https://www.jrf.org.uk/blog/our-social-security-system-must-support-households-disabled-person-afford-essentials>.
- Kaczmarek R., *Pojęcie szkody w literaturze karnistycznej w porównaniu z cywilnoprawną jej kwalifikacją*, „Nowe Prawo” 1982, nr 11-12.
- Kaczocha M., Mazuryk M., *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008.
- Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, RPEiS 2007, z. 4.
- Kamiński M., *Aksjonormatywne dylematy standaryzacji kryterium legalności administracyjnoprawnej w procesie weryfikacji sądowoadministracyjnej. Rozważania na tle anglosaskiej koncepcji judicial deference*, [w:] Z. Duniewska, A. Rabiega-Przyłęcka, M. Stahl (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Kamiński M., *Granice sądowoadministracyjnej wykładni prawa krajowego zgodnej z treścią i celem dyrektywy Unii Europejskiej*, Wrocław 2014.

- Kamiński M., *Wzorce kodyfikowalności procedury sądowoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 4.
- Kantor-Kozdrowicki P., *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7, nr 1.
- Kapela G., *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 5.
- Kapler M., Piersiala L., *Informatyzacja społeczeństwa, gospodarki i administracji. Plan zintegrowanej informatyzacji Państwa 2016*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2017, nr 46.
- Karpiuk M., *Państwo sprawne, skuteczne i przyjazne obywatelom*, „Problemy Prawa i Administracji” 2011, nr 1.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. I, Olsztyn 2020.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269*, t. III, Olsztyn 2021.
- Kasiński M., *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. I, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022.
- Kasiński M., *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz-Rzeszów 2017.
- Każmierka-Patrzyzna A., Korzeniowski P., Duniewska Z. (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016.
- Kiczka K., *Administracja gospodarcza – pojęcie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Kiczka K., *Akty kwalifikujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Kiczka K., *Władza sądownicza w społecznej gospodarce rynkowej*, GSP 2017, nr 1.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2005.
- Kielkowski T., *Przyczynek do wykładni art. 29 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 2000, nr 11.
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Kielkowski T., *Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2022, z. 2.
- Kieres L., *Gospodarka komunalna*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Kieres L., *Prawo europejskie wobec samorządu terytorialnego*, [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2013.

- Kieres L., *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Kierznowski Ł., *Stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kijowski D., Kulesza M., Misąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Barriere prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, ST 2005, nr 1-2.
- Kijowski D., *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, ST 2015, nr 3.
- Kijowski D.R., *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?*, [w:] Korczak J. (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2008.
- Kijowski D.R., *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu 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.
- Kijowski D.R., *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 Langowi*, Warszawa 2009.
- Kijowski D.R., *Założenia i skutki nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2020.
- Kingsbury B., *The concept of „law” in global administrative law*, „European Journal of International Law” 2009, nr 20 (1).
- Kishimoto S., Steinfort L., Petitjean O., *(Re)municipalisation is redefining public ownership*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfort, O. Petitjean (red.), *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdam–Paris 2020.
- Kisiel W., *Definicja samorządu terytorialnego*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006.
- Kisiel W., *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015.
- Kisilowska H., *Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji*, „Studia Prawnoustrojowe UWM” 2022, nr 57.
- Klat-Górska E., Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018.
- Klaus W., *Wstęp*, [w:] W. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Kłosowska K., *Ewolucja czynności faktycznych 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.
- Klaus W. (red.), *Poza prawem. prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, Warszawa 2022.

- Kmieciak Z., Chróścielewski W. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kmieciak Z., Gajda-Durlik M. (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Kmieciak Z., *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, PiP 2014, z. 8.
- Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne – aspekt prawnoporównawczy*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Kmieciak Z., *Skuteczność prawna nieostatecznego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Zawistość sprawy jako przesłanka rozpatrzenia wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.08.2022 r., II OZ 440/22*, PPP 2023, nr 4.
- Kmieciak Z., *Słowo wstępne*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym: raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012-2016*, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., Wegner J., *Deference to the Public Administration in Judicial Review: A Polish Perspective*, [w:] G. Zhu (red.), *Deference to the Administration in Judicial Review. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, Cham 2019.
- Kmieciak Z., Wegner J., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, PiP 2021, z. 3.
- Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kmiecik Z.R., *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne*, Kraków 2000.
- Kmiecik Z.R., *Problem zaskarżalności postanowień organów administracji publicznej na drodze administracyjnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 1/2.
- Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010.
- Knysiak-Sudyka H., *Czynności materialno-techniczne w postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L., *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym: raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012-2016*, Warszawa 2017.
- Knysiak-Sudyka H., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

- Kochanowski J., *Pieśń świętojańska o Sobótce, Panna XII*, [w:] J. Kochanowski, *Dzieła polskie*, t. I, Warszawa 1967.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie*, [w:] T. Kocowski, M. Błazewski, W. Małecki (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne. Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Reglamentacja form interwencjonizmu państwowego w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, RPEiS 2016, z. 2.
- Kokocińska K., *Kontrakt terytorialny – instrument współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju*, RPEiS 2017, z. 3.
- Kokocińska K., *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.
- Kokocińska K., *Prowadzenie polityki rozwoju zastrzeżone jest dla konstruktywnych i twórczych decyzji*, rozm. przepr. DMJ, „Rzeczpospolita”, 1.06.201, <https://www.rp.pl/kraj/art105841-prowadzenie-polityki-rozwoju-zastrzezone-jest-dla-konstruktywnych-i-tworczych-decyzji>.
- Kokocińska K., *Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju*, RPEiS 2015, z. 3.
- Kokocińska K., *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Kopeć M., *Idea smart city a regulacje prawne*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawne mechanizmy innowacji w gospodarce*, Toruń 2017.
- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009.
- Korczak J., *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, AUWr No 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX.
- Korczak J., *Akty polityki komunalnej jako forma działania stosowana przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich zadań*, [w:] M. Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022.
- Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów–Sandomierz 2017.

- Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015.
- Korczak J., *Dowolnościowe czynniki wyznaczenia układu administracyjnego w sferze władztwa statutowego korporacji publicznoprawnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2020.
- Korczak J., *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXI.
- Korczak J., *Europejskie prawo urzędnicze*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Korczak J., *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa*, AUWr No 3833, PPIA 2018, t. CXIV.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie – doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Korczak J., *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Korczak J., *Ewolucyjność prawa samorządowego a prawo do 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.
- Korczak J., *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, PPK 2023, nr 4.
- Korczak J., *Gmina wyznaniowa w świetle współczesnego prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. 1, *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
- Korczak J., *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Korczak J., *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym – Wrocław, listopad 1997, Wrocław-Poznań 1999*.

- Korczak J., *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, ST 2016, nr 1-2.
- 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., *Nowe regulacje prawa samorządowego*, „Zeszyty Samorządowe” 1998, nr 2-4.
- Korczak J., *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, ST 2020, nr 3.
- Korczak J., *O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej: na marginesie dyskusji naukowej krakowsko-wrocławskich spotkań administratywistycznych*, [w:] P. Dobosz, A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Korczak J., *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik et al. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Korczak J., *O realnych zagrożeniach państwa prawnego*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olśzanica, 23-26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004.
- Korczak J., *Ochrona osób i mienia jako sfera działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] E. Ura (red.), *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2021.
- Korczak J., *Odbywanie sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w trybie zdalnym. Problemy ustrojowe, proceduralne i konstytucyjne*, [w:] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022.
- Korczak J., *Organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wobec uprawnień kontrolnych służb specjalnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa*, Wrocław 2016.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Korczak J., *Piśmiennictwo samorządowe i jego wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Z perspektywy 25-lecia miesięcznika „Samorząd Terytorialny”*, ST 2016, nr 12.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, [w:] J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI.

- Korczak J., *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006.
- Korczak J., *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007.
- Korczak J., *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach 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.
- Korczak J., *Refleksje nad aksjologią stanowienia aktów polityki komunalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017.
- Korczak J., *Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2 (13).
- Korczak J., *Równość organów jednostek samorządu terytorialnego wobec środków nadzoru*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018.
- Korczak J., *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008.
- Korczak J., *Smart Administration – Really? Why not? Introduction*, WRLAE 2019, vol. 9, iss. 2, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/128797/PDF/1_Korczak_J_Smart_Administration.pdf.
- Korczak J., *Smart Integration*, WRLAE 2019, vol. 9, iss. 2, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/139444>.
- Korczak J., *Specyfika samorządu terytorialnego w aglomeracjach*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, AUWr No 2018, PPiA 1997, t. XXXVIII.
- Korczak J., *Specyfika wykonywania zadań złożonych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie młodzieżowych ośrodków wychowawczych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Korczak J., *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 1.
- Korczak J., *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014.
- Korczak J., *Straże gminne – zmarnowane szanse, czy złudne nadzieje*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018.
- Korczak J., *The benefit of using the comparative method in studying public administration*, [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, Wrocław 2018.
- Korczak J., *W kwestii jednostek pomocniczych gminy kilka refleksji nad stanem prawa, orzecznictwa i praktyki*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022.

- Korczak J., *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, AUWr No 922, „Prawo” 1988, t. CLIII.
- Korczak J., *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Korczak J., *Władztwo organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania jej zadań*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV.
- Korczak J., *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, RPEiS 2020, nr 4.
- Korczak J., *Wokół pojęcia aktów kierowania*, AUWr No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII.
- Korczak J., *Wolność czy samodzielność organu jednostki samorządu terytorialnego?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Korczak J., *Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych*, ST 2021, nr 7-8.
- Korczak J., *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. I, Częstochowa 2013.
- Korczak J., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z udziałem województwa samorządowego*, [w:] J. Korczak, A. Łysoń, R. Nowakowski, G. Strauchold (red.), *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, Wrocław 2018.
- Korczak J., *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Korczak J., *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023.
- Korczak J., Hojda U., *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji (konferencja naukowa, Karpacz 1981)*, PiP 1982, nr 7.
- Korczak J., Lisowski P., *Wprowadzenie. O równości w nierówności wobec prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Korczak J., Mielczarek-Mikołajów J., Pinkas A., *Zadania samorządu lokalnego i regionalnego w zakresie rozwoju energetyki prosumenckiej: wnioski de lege ferenda*, [w:] J. Korczak (red.), *Rekomendacje do zmian legislacyjnych w zakresie przeprowadzenia transformacji energetycznej i osiągnięcia neutralności klimatycznej*, Wrocław 2021.
- Korczak J., Nowacki K., *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym: euroregiony polskie*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie. Legal problems of regionalisation in Europe*, Wrocław 2008.
- Korczak J. (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUWr No 3802, PPiA 2017, t. CXI.

- Korczak J., Lisowski P. (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Korczak J., Mielczarek-Mikołajów J. (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023.
- Kordela M., *Zasady publicznego prawa gospodarczego. Próba konceptualizacji*, [w:] P. Lissoń, M. Strzelbicki (red.), *Państwo a gospodarka. Zasady – instytucje – procedury. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Bożenie Popowskiej*, Poznań 2020.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kotarba B., *Kontrola społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego*, PPK 2021, nr 5.
- Kotlińska J., Nowak M.J., *Finansowe skutki uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach strefy podmiejskiej (na przykładzie aglomeracji poznańskiej)*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 2.
- Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, ST 2001, nr 11.
- Kowalczyk B., *Polski system azylowy*, Wrocław 2014.
- Kowalski D., *Regionalne fundusze rozwoju – zalety, wady i ograniczenia*, SPiA 2019, nr 27.
- Kozłowska M., *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021.
- Kozłowska-Sabatowska H., *Olszewski Józef (1867-1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, 1979.
- Kozubek D., *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin obwarzankowych na tle pozostałych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim*, ST 2023, nr 5.
- Kraśniewski M., *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*, Warszawa 2023.
- Krämer L., *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich*, [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008.
- Krąpiec M.A., Żeleźnik T.A., *Arystotelesa koncepcja substancji. Ogólna teoria i wybór tekstów*, Lublin 1966.
- Kręcisław W., *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele związane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2014, nr 2.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Kroński A., *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917.
- Król M., *Demokracja jako wspólnota*, [w:] D. Bach-Golecka (red. nauk), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Warszawa 2021.

- Król M., *Sądy w czasach kryzysu demokracji*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2018, nr 1.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu*, Warszawa 2007.
- Kruś M., *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021.
- Kryński J., *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, Warszawa 1976.
- Kryszkiewicz M., *Zadyszka w Sądzie Najwyższym, rośnie ilość zaległych spraw*, „Dziennik Gazeta Prawna” 30.III.2023, [Zadyszka w Sądzie Najwyższym. Rośnie liczba zaległych spraw - GazetaPrawna.pl](#)
- Kubiak R., *Prawo medyczne*, Warszawa 2017.
- Kuciński J., *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.
- Kucsko-Stadlmayer G., *Der zustimmungsbedürftige Bescheid*, „Juristische Blätter” 1983, Heft (21).
- Kulecka A., *Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)*, [w:] A. Górak, J. Kukarina, J. Legieć (red.), *Dzieje biurokracji*, t. IX: *Biurokracja monarchii*, Lublin 2019.
- Kulesza E., *Problem niezależności działania inspektora ochrony danych*, [w:] T. Wyka, M.A. Mielczarek (red.), *Administrator i inspektor ochrony danych osobowych. Pozycja prawna*, Warszawa 2019.
- Kulesza M., *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] H. Bauer et al. (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999.
- Kulesza M., *Gospodarka przestrzenna a reżim prawny tzw. obszarów specjalnych*, Warszawa 1974.
- Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, Warszawa 1974.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, ST 2000, nr 10.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kuna-Kasprzyk A., Maj J., *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Warszawa 2023.
- Kuner Ch. et al. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford 2020.
- Kuniewicz P., *Wskazanie przez gminę osoby pełniącej funkcję publiczną do rady nadzorczej spółki kapitałowej*, PPH 2022, nr 11.
- Kupis P., *Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych*, ST 2013, nr 6.

- Kurnal J. (red.), *Teoria organizacji i zarządzania*, Warszawa 1979.
- Kurowska T., *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981.
- Kuryłowicz M., *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawniczych*, Lublin 1995.
- Kurzyna-Chmiel D., *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, AUWr No „Prawo” 1964, t. XII.
- Kuta T. (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Kuźniar R., *Zmierzch liberalnego porządku międzynarodowego*, Warszawa 2022.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.
- Kwaśniewski J., *Co przyspiesza, a co hamuje postęp techniczny. O historycznych uwarunkowaniach innowacyjności: komentarz do The Lever of Riches Joela Mokyra*, 2019.
- Lafarge F., *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, „European Public Law” 2010, vol. 4, no 16.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1968, Prawo VIII, z. 31.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003.
- Langrod J.S., *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 9.
- Lemańska J., *Równość jednostek samorządu terytorialnego – rzeczywistość czy fikcja?*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Lenio P., *Komentarz do art. 245*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Lenio P., Urbaniak M., *System ochrony zdrowia w Polsce*, [w:] M. Urbaniak (red.), *Organizacyjne i prawne aspekty systemów ochrony zdrowia wybranych państw*, Warszawa 2019.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001.
- Leoński Z., *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002*, Rzeszów 2002.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002.

- Leoński Z., *Wprowadzenie*, [w:] Z. Janku *et al.* (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Leoński Z., (we współpracy z R. Hauserem, K. Nowackim i A. Skoczylasem), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Leowski J., *Rola i miejsce państwa w systemie ochrony zdrowia*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 6-7.
- Leśniak K., *Arystoteles*, Warszawa 1989.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, ST 2009, nr 1-2.
- Libura M., Imiela T., Głód-Śliwińska D. (red.), *Cyfryzacja zdrowia w interesie społecznym*, Warszawa 2023.
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, RPEiS 2008, z. 1.
- Lipowicz I., *Funkcja porządkująca prawnych form działania administracji samorządu terytorialnego* [w:] M. Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022, Legalis/el.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnoniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego*, No 1182, Katowice 1991.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, RPEiS 2016, z. 78(4).
- Lipowicz I., *Prawo administracyjne wobec nowych potrzeb społecznych* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, RPO, Warszawa 2005.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Aksjologia samorządu terytorialnego – in rebus angustis?*, RPEiS 2017, R. LXXIX, z. 3.
- Lisowski P., *Powinnościowy wymiar układu administracji publicznej – kilka refleksji na kanwie (nie)racjonalności ustawodawcy (na przykładzie zakazu łączenia członkostwa w statutowym organie uczelni z zatrudnieniem w administracji publicznej)*, [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2020.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2013.
- Litwiński P., *Obrót prawny bazami danych osobowych*, PPH 2009, nr 9.

- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe. Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, Seria A, nr 27, „Prawo”, t. VII.
- Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, nr 6.
- Longchamps F., *Złożenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Lubasz D. (red.), *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2020.
- Luhmann N., *Die Grenzen der Verwaltung*, Berlin 2021.
- Luhmann N., *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Speyer 1966.
- Łakomiec K., *Konstytucyjna ochrona prywatności. Dane dotyczące zdrowia*, Warszawa 2020.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005.
- Łazutka-Gawęda P., *Obrót asortymentem związanym z przeciwdziałaniem chorobom zakaźnym stanowiącym majątek skarbu państwa lub rezerwy strategiczne*, [w:] R. Budzisz (red.), *Zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zagadnienia prawne*, LEX/el. 2023.
- Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011, z. 7-8.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, z. 4.
- Łętowska E., *Spylandum est vs prawo do sądu*, „Dziennik Gazeta Prawna” 4.11.2022, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8580687,ewa-letowska-spylandum-est-vs-prawo-do-sadu.html>.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łętowski J., *Rada Europy o postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS, sec. G 1993, vol. XL.
- Łuczak J., [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- MacCarthaigh, M., Saarniit L., *Administrative Culture*, [w:] I. Thynne, B.G. Peters (eds.), *Encyclopedia of Public Administration*, OUP Oxford, 2019.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353¹KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.
- Maciąg A., *Organy Ochotniczej Straży Pożarnej*, [w:] T. Kocowski, M. Błazewski (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo Raport z badań*, Wrocław 2018.
- Maciejewski T., *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008.

- Madan R., Ashok, M., *AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda*, „Government Information Quarterly” 2023, vol. 40, no 1, <https://centaur.reading.ac.uk/107999/8/1-s2.0-S0740624X-22001101-main.pdf>.
- Makowska M., Makowski M., *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Malchus C.A. von, *Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe mit Andeutungen von Formen für die Behandlung und für die Einkleidung der Geschäfte, vorzüglich jener in dem Gebiete der inneren Staatsverwaltung*, t. 1-3, Heidelberg 1823.
- Malikowski M., *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999.
- Małecka-Łyszczek M., Mędrzycki R., *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2021.
- Małysa-Sulińska K., *Praca zarobkowa a opieka nad dzieckiem z niepełnosprawnościami. Postulat zmian w zakresie regulacji normatywnej świadczenia pielęgnacyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023, nr 4.
- Małysa-Sulińska K., *Praca zarobkowa a prawo do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnościami. Rzeczywistość a oczekiwania*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, Warszawa 2023.
- Małysa-Sulińska K. (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2023.
- Mantey D., *W labiryncie planowania*, ST 2012, nr 3.
- Manzoni M. et al., *AI Watch, road to the adoption of artificial intelligence by the public sector. A handbook for policymakers, public administrations and relevant stakeholders*, Publications Office of the European Union, 2022, [AI Watch, road to the adoption of artificial intelligence by the public sector - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/00000000-0000-0000-0000-000000000000)
- Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, ST 2018, nr 12.
- Marciniak J., *Praca zdalna i hybrydowa. Aspekty organizacyjne i prawne*, Warszawa 2023.
- Maroń G., *Glosa do wyroku federalnego Sądu Apelacyjnego dla 4. Okręgu z 25 maja 2017 roku w sprawie International Refugee Assistance Project v. Trump*, 857 F. 3D 554 (4th CIR. 2017), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2017, nr 21.
- Martysz Cz., Szpor G., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Matthias R., *Der transnationale Verwaltungsakt*, „Die Verwaltung” 2001, vol. 34.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2009.
- Mazur M., *Pojęcie systemu i rygory jego stosowania*, „Postępy Cybernetyki” 1987, z. 2.
- Mączyński M., *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018.

- Mączyński M., *Funkcje (zadania) samorządu województwa na tle funkcji (zadań) samorządu lokalnego i terenowej administracji rządowej*, ST 2016, nr 7-8.
- Mączyński P., *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków 2014.
- Mączyński P., *Wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym z perspektywy plural policing*, PPP 2016, nr 5.
- McDonald D.A., *Meanings of public and the future of public services*, London–New York 2023.
- Mednis A., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Mędrala M., *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości pracowników. Wzory. Przewodnik po nowych przepisach Kodeksu pracy*, Warszawa 2023.
- Mędrala M., *Zdalne świadczenie pracy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] K. Marak (red.), *Odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania gospodarczego. Zagadnienia prywatno- i publicznoprawne*, Wrocław 2020.
- Mędrzycki R., *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki* [w:] M. Szyrski (red.), *Tworzenie i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych. Problemy administracyjno-prawne*, Warszawa 2016.
- Mędrzycki R., *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Mędrzycki R., *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego. Stan prawny na 15 września 2021 r.*, Warszawa 2021.
- Michalska A., *Normy techniczne w PRL powstające w procesie normalizacji*, RPEiS 1966, z. 1.
- Michalska-Badziak R., *Administracja centralna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.
- Michalek R., Kuboń M., *Postęp naukowo-techniczny i jego skutki społeczno-ekologiczne*, „Inżynieria Rolnicza” 2009, nr 1.
- Mickiewicz P., Nowak M.J., *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2012.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021.
- Miemiec M., *Samorząd terytorialny*, Wrocław 2020.
- Miemiec M. (red.), *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Miernik A., *Odsetki naliczane w przypadku nieterminowej zapłaty niepodatkowych należności budżetowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 3.
- 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.
- Miklaszewski S., *Gmina*, [w:] E.J. Reyman (red. nacz.), *Encyklopedia Nauk Politycznych (Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. II E–J, Warszawa 1937.

- Mikos M., *Słowo wstępne*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym. Konferencja Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddziału w Warszawie oraz Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy*, Warszawa 2014.
- Mikosz R., *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Katowice 2021.
- Milek D., Nowak P., *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, nr 1 (65).
- Minich D., *Prawo dnia jutrzejszego z perspektywy filozofii antropologicznej*, [w:] P. Chmielnicki, D. Minich (red. nauk), *Prawo jako projekt przyszłości*, Warszawa 2022.
- Mirska A., *Demokracja lokalna w Austrii*, [w:] I. Bokszczanin, A. Mirska (red.), *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014.
- Miruć A., *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Mises L. von., *Biurokracja*, Lublin–Warszawa 1995.
- Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Mitek A., Miciuła I., *Współczesne determinanty rozwoju przedsiębiorstw prywatnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 28.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009.
- Mohl R. von, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Tübingen 1862.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- Monsen N., Pettersen B., *Norway: Bankruptcy sparks more than 100 cases of remunicipalisation*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfors, O. Petitjean (red.), *The Future is Public. Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdam–Paris 2020.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Morsey R., *50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, <https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Universitaet/RudolfMorsey-50JahreHochschulefuerVerwaltungswissenschaften.pdf>.
- Möltgen-Sicking K., Winter T., *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung*, Heidelberg 2017.
- Mroczkowski P., *Młodzieżowe rady jednostek samorządu terytorialnego na nowo*, ST 2022, nr 6.
- Muras Z. et. al., *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016.
- Mvulirwenande S., Wehn U., Alaerts G., *Policy factors explaining the failure of delegated management in water supply: evidence from Ghana*, „Water International” 2019, No 44.
- Nasiłowski J., Smolaga L., *Wpływ wydajności pracy oraz postępu technicznego na poziom rozwoju gospodarczego*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2016, nr 2.
- Nestoruk I., *Aktualna regulacja nazw rodzajowych w sektorze nauki jako przykład specyficznego reżimu nazw prawnie zastrzeżonych*, [w:] D. Kasprzycki, J. Ożegalska-Trybalska (red.), *Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi*, Warszawa 2015.

- Neßler V., *Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1994.
- Niczyporuk J., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Niewiadomska A., *Koncepcja smart village w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Studia Iuridica” 2021, t. LXXXVII, nr 87, <https://studiaiuridica.pl/resources/html/article/details?id=223577>.
- Niewiadomski Z., [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Niewiadomski Z., *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993.
- Niewiadomski Z., *O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego*, RPEiS 2020, z. 4.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnych*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermana*, Warszawa 2019.
- Niewiadomski Z., *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego* [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. I, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
- Niewiadomski Z., Strebicka D., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1994.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2002.
- Nitecki S., *Konkursowy wybór projektów objętych dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej*, Opole 2020.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- 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.
- Niżnik-Dobosz I., *Art. 1*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.

- Niżnik-Dobosz I., *Pojęcie, formy i podstawy prawne polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, *PiP* 1964, z. 3.
- Nowakowski M., *Komentarz do art. 129o*, [w:] M. Nowakowski (red.), *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Nowicki D., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.
- Nowicki H., *Ochotnicza straż pożarna jednostką ochrony przeciwpożarowej*, [w:] T. Kocowski, M. Błazewski, W. Małecki (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne – Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018.
- Nowińska E., Szczepanowska-Kozłowska K., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Noworól A., *Przesłanki nowej polityki regionalnej*, [w:] M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015.
- Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993.
- Ochendowski E., *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] H. Olaszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, t. I, Warszawa 1923.
- Ofiarska M., *Local Authorities' Funds as Sources of Revenues of the Metropolitan Association*, „Central European Review of Economics & Finance” 2018, vol. 27, nr 5.
- Ofiarska M., *Obszar specjalny*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.
- Ofiarska M., *Problematyka budżetowa w ustawie o związkach metropolitalnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, ST 1996, nr 5.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawne aspekty tworzenia straży gminnych (miejskich)*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002.
- Olejniczak-Szałowska E., *Tworzenie planów, programów i strategii*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

- Olejniczak-Szałowska E., *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Olszewska M., Szpor G., *Władza w inteligentnej gminie*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Olszewski J., *Biurokracja*, Lwów 1903.
- Olszewski J., *Bureaukratie*, Würzburg 1904.
- Onufer A., *Wpływ postępu technicznego na zmiany strukturalne prowadzące do unowocześnienia gospodarki*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2010, nr 7.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Orchel-Szeląg A., *Koncepcja Smart Village – inteligentny rozwój terenów wiejskich*, „Aura” 2019, nr 12.
- Oryl K., *Współczesne badania naukowe i postęp techniczny*, RPEiS 1973, z. 1.
- Otenyo E.E., Lind N.S. (red.), *Comparative Public Administration. The Essential Readings*, Boston 2006.
- Pach M., Michalczak R., *Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej*, [w:] M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.) *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021.
- Paczuski R., *Zaczęło się w ONZ. Zrównoważony rozwój zadaniem współczesnego państwa – rola polityki i prawa w jego realizacji*, „Ekoprofit” 1998, nr 7-8.
- Pakuła A., *Centralne organy administracji rządowej – rzędzenie czy zarządzanie sprawami publicznymi*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Pakuła A., *Formalizacja*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Pakuła A., *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Pakuła A., *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Palka D., Wieczorek A., *Postęp techniczny – wybrane problemy oraz propozycje ich rozwiązania*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2017, vol. 6.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 2*, [w:] E. Bielak-Jomaa et al. (red.), *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
- Paplicki M., *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020.

- Paprocka A., *An Argument from Comparative Law in the Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2018, nr 8.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, z. 4.
- Parchomiuk J., *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Pargendler M., *The Rise and Decline of Legal Families*, „The American Journal of Comparative Law” 2012, Vol. 60, No. 4.
- Peisert A., *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości?*, „Kultura Liberalna” 2010, nr 52.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Perkowski M., Poźdźnik P. (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Peters G.B., *The Politics of Bureaucracy. An introduction to Comparative Public Administration*, New York and London, 2018.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pierzchała J., *Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Platon, *Państwo, Prawa*, przeł. W. Witwicki, Kęty 1999.
- Płocha E.A., *O pojęciu sztucznej inteligencji i możliwościach jej zastosowania w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w Działaniu” 2020, t. 44. *Sprawy Cywilne*.
- Popowska B., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP*, [w:] Kieres L. (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007.
- Popowska B., *Realizacja polityki innowacyjnej państwa – podstawy i sposoby realizacji*, [w:] K. Kiczka, W. Małecki (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, AUWr No 4101 „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV.
- Potter A., *Neurodiversity and Accessibility*, „Alki: The Washington Library Association Journal” 2023, vol. 39, nr 1.
- Półtorak N., *Skuteczność i wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] A.P. Skoczylas, W. Piątek, W. Sawczyn (red.), *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Preisner A. (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.

- Przedzińska J., *Kształtowanie się systemu gospodarki odpadami*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. 1, *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Przybysz P., *Zaufanie a administracja publiczna. Aspekty prawno-administracyjne*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV.
- Pszczynski M., *Związek metropolitalny jako forma związku publicznoprawnego*, AUWr No 4058, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII.
- Puczek A., *Wpływ mieszkańców na funkcjonowanie gminy przez aktywność w ramach jednostek pomocniczych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023.
- Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners*, 2015, <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, t. I.
- Rabska T., *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencji w zakresie administrowania*, RPEiS 1992, z. 2.
- Rachel K.S., Tagavi D.M. et al., *Neurodiversity and Autism Intervention: Reconciling Perspectives Through a Naturalistic Developmental Behavioral Intervention Framework*, „Journal of Autism and Developmental Disorders” 2022, no 52.
- Radecka E., *Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019.
- Radecki W., *Organizacja ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Radecki W., *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Kraków 1990.
- Rainey H.G., Ronquillo J.C., Avellaneda C.N., *Decision making in public organization*, [w:] P.C. Nutt, D.C. Wilson (red.), *Handbook of decision making*, Wiley 2010.
- Rakoczy B., *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Rakoczy B. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakowska-Trela A., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Legis/el. 2019.
- Ramsays R., *Canada: Local insourcing in the face of a national privatisation push*, [w:] S. Kishimoto, L. Steinfert, O. Petitjean (red.), *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdam–Paris 2020.
- 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., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.

- Raszewska-Skałicka R., *Szkoła jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Raszewska-Skałicka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka (red.), *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2020.
- Raszewska-Skałicka R., *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, AUWr No 3661, PPIA 2015, t. C/1.
- Raszewska-Skałicka R., *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI.
- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Report CG (2021) 40-21AMDT Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Azerbaijan, https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a2ceeb
- Report CG35 (2018) 18 final, Local and regional democracy in Georgia, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-georgia-monitoring-committee-rapporteur/16808e551a>
- Report CPL (2021) 40-02 final, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a288a5>
- Riedel R., *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych*, RPEiS 1990, z. 3-4.
- Robakowska M., *Odpad jako przedmiot obrotu cywilnoprawnego z perspektywy wdrażania gospodarki obiegu zamkniętego*, rozprawa doktorska obroniona na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu, w październiku 2022 r.
- Rola J., *Współczesne podejście do problemu obecności depresji i zaburzeń zdrowia psychicznego u osób upośledzonych umysłowo*, „Psychiatria Polska” 2007, t. XVI, nr 2.
- Romaniak M., *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2.
- Romaniuk P., *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal Of Modern Science” 2020, t. 1/44.
- Romano S., *Comparative legal argumentation: three doctrines*, „Diritto & Questioni Pubbliche” 2012, nr 12.
- Romańska M., *Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 7.4.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda*, [w:] M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.

- Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Roszevska K. (red.), *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.
- Rotko J., *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Rulka M., *Prawo do głosowania więźniów a prewencja indywidualna – uwagi de lege ferenda na marginesie polskich rozwiązań*, „Probacja” 2017, nr 3.
- Rundstein S., *Studia i szkice prawne*, Lwów 1904.
- Ruppert K., *Die Anfänge der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, [w:] H. Flachenecker, D. Grypa (red.), *Schule, Universität, Bildung. Festschrift für Harald Dickel zum 65 Geburtstag, in der Reihe Eichstätter Studien*, t. 59, Regensburg 2007.
- Rybak M., *Zarządzenie kapitałem ludzkim a kluczowe kompetencje*, [w:] M. Rybak (red.), *Kapitał ludzki a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Warszawa 2003.
- Rybicki Z., *Z problematyki prawnej aktów planowania*, PiP 1956, nr 1.
- Safjan M., *Zasada (prawo?) dobrej administracji w systemach krajowych*, [w:] A.P. Skoczylas, W. Piątek, W. Sawczyn (red.), *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Pajor T., *Stosunek prawa wspólnotowego do prawa polskiego*, [w:] Safjan M. (red.), *System prawa cywilnego*, Warszawa 2007.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa 2016.
- Sakowska-Baryła M. (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Samitowski G., *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*, rozprawa doktorska, niepublikowana (dostępna w Repozytorium Uniwersytetu Jagiellońskiego), Kraków 2017.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Sawicki B., Harasiuk M., *Rola obszarów chronionych w rozwoju edukacji, turystyki i gospodarki*, Nowy Dwór Mazowiecki 2014.
- Sawuła R., *Uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji administracyjnej w stanie wyższej konieczności*, Rzeszów 2021.
- Sawuła R., *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001.
- Scheuner U., *Der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1963, nr 17/18.

- Schmidt-Aßmann E., *Internationales Verwaltungsrecht*, [w:] M. Kment (red.), *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, Berlin 2010.
- Schmidt-Aßmann S., *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Text, Dogmatik und Ideenvielfalt*, [w:] M. Burgi, Ch. Waldhoff (red.), *Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat Festschrift fuer G. Henneke*, Hürth 2022.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Seidler G.L. et al., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001.
- Seidler G.L., *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, Annales UMCS, sec. G, vol. 32/33, 1985/1986.
- Serafin E., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2018, nr 65.
- Serafin W., *Prywatyzacja a outsourcing zadań państwa. Rozważania teoretycznoprawne*, „Krytyka Prawa” 2017, t. 9, nr 1.
- Sibiga G., *Dokumentacja administratora bezpieczeństwa informacji. Wzory dokumentów z objaśnieniami. Omówienie zmienionych przepisów*, Wrocław 2015.
- Sibiga G., *Inspektor ochrony danych wobec działań władczych organu nadzorczego w sprawach indywidualnych*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 23.
- Sibiga G., *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel–organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela*, Warszawa 2006.
- Sieniuc M., *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, Łódź 2019.
- Sieniuc M., *Stan zagrożenia poważną szkodą dla gospodarki narodowej jako przesłanka wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *Administracja publiczna a gospodarka*, Warszawa 2018.
- Sieniuc M., *Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu*, [w:] W. Piątek, J. Tarno (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, ST 2010, nr 7-8.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Sikorski S., *Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją*, Warszawa 2021.
- Skoczylas D., *Znaczenie cyberbezpieczeństwa w administracji publicznej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Skoczylas J.J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011.
- Skotnicki K., *Aktualne problemy prawa wyborczego*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015.

- Skotnicki K., *Stałe zamieszkanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy oraz referendum gminnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Skrzydło-Niżnik I., *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999.
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/>.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Sługocki J. (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjnej*, Wrocław 2014.
- Sługocki J. (red.), *Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych, t. I. Miscellanea*, Bydgoszcz 2008.
- Smaga M., „Równość” zamawiającego i wykonawcy w zamówieniach publicznych, „*Finanse Komunalne*” 2016, nr 1-2.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Smolaga L., *Badania naukowe i postęp techniczny jako czynnik produkcji*, „*Zarządzanie. Teoria i Praktyka*” 2010, nr 1.
- Sobieralski K., Janiak P., *Skutki prawne wystąpienia negatywnych przesłanek wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019.
- Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019.
- Sobrinho-García, I. *Artificial Intelligence Risks and Challenges in the Spanish Public Administration: An Exploratory Analysis through Expert Judgements*, „*Administrative Science*” 2021, no 11(3), Administrative Sciences | Free Full-Text | Artificial Intelligence Risks and Challenges in the Spanish Public Administration: An Exploratory Analysis through Expert Judgements (mdpi.com)
- Sokalska E., *Służba cywilna – geneza, uregulowania prawne, prognozy*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2008, t. LXXVIII.
- Sołtysińska A., *Procedury odwoławcze w europejskim prawie zamówień publicznych*, Warszawa 2021.
- Sommer J., *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego [Environmental protection law in the Polish legal system]*, „*Studia Prawnicze / The Legal Studies*” 2001, 3-4 (149-150).
- Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003.
- Spotowski A., *Przestępstwa służbowe. Nadużycie służbowe i łapownictwo w nowym kodeksie karnym*, Warszawa 1972.

- Stadniczeńko J., *Prawo dziecka do nauki – prawa w oświacie*, [w:] S.L. Stadniczeńko (red.), *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, Warszawa 2015.
- Stahl M., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Stahl M., *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.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania*, Warszawa 2013.
- Stahl M., Kmiecik Z., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, ST 2001, z. 1-2.
- Stahl M., Tarno J.P., Górski M., *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie* Warszawa 2021.
- Staniszewska L., *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022.
- Stanula M., *Normy i normalizacja w Polsce*, „Bibliotheca Nostra: Śląski Kwartalnik Naukowy” 2013, nr 4.
- Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Starościak J., *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Stawecki T., *Dyskusje wokół aktywizmu i pasytywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię konstytucji*, [w:] T. Stawecki, P. Winczorek, *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.
- Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Zarys prawno-historyczny*, Warszawa 2015.
- Stec M., *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, RPEiS 2017, nr 3.
- Stec M., *Pozycja ustrojowa Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego i jego delegatów (1989-1992)*, ST 2015, nr 3.

- Stec M., *Specyfika ustrojowa organów nadzoru i kontroli instancyjnej nad samorządem terytorialnym (regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze)*, [w:] P. Kardas et al. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012.
- Stec M., *Tworzenie samorządu gminnego w 1990 r. z perspektywy Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim*, ST 2020.
- Stec M., *Wokół pojęcia „mienie komunalne”*, [w:] J. Bieluk et al. (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- Stec M. (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
- Stein L.A., *Principles of planing law*, Melbourne 2008.
- Stelkens U., *Die Funktion des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums für Rechtsreferendare an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in der Juristenausbildung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2017, Heft 70 (4).
- Stelmasiak J., *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.
- Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.
- Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska na tle planowania przestrzennego*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1984.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Stempnakowski Z., *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.
- Stębelński M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- Stępień J., *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, RPEiS 2015.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- Stępień-Załucka B., *Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu a prokuratura. Refleksje po ponad 20 latach funkcjonowania Instytutu*, PPP 2022, nr 5.
- Stolicki D., *Recepcja orzecznictwa Sir Edwarda Coke’a w brytyjskim i amerykańskim prawie konstytucyjnym: analiza porównawcza*, [w:] R. Kłosowicz et al. (red.), *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, Kraków 2016.
- Stöger K., *Die Wirkung der verwaltungsrechtlichen Kassation auf „aufbauende Bescheide”*, Berlin 2001.
- Strzyczkowski K., *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985.

- Strzyczkowski K., *Konstytucyjne podstawy działalności gospodarczej państwa*, [w:] K. Kiczka, W. Małecki (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki*, AUWr No 4101 „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Sun, T.Q., Medaglia R., *Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector. Evidence from public healthcare*, „Government Information Quarterly” 2019, no 36(2).
- 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., *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Kilka uwag o pojęciu i funkcjach państwa*, [w:] K. Kiczka, W. Majewski (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV.
- Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, AUWr No 763, „Prawo” 1984, t. CXXVII.
- Supernat J., *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy prawnoporównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019.
- 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 2002.
- 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. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023.
- Surubaru N.C., *Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13*, „Regional Studies” 2017, vol. 51(6).
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Swora M., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.
- Sydow G., *Verwaltungs Kooperation in der Europäischen Union*, Berlin 2004.
- Sylwestrzak A., Balwicka-Szczyrba M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX/el. 2023.
- Syska K., *Administrator bezpieczeństwa informacji a inspektor ochrony danych – porównanie przesłanek powołania, statusu i zadań*, [w:] G. Sibiga (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016*, Biblioteka Monitora Prawniczego 2016.
- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2012.

- Szafrański A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Szczepaniak R., *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, KPP 2014, nr 2.
- Szawc A., *Z problematyki ochrony danych osobowych*, cz. II, „Radca Prawny” 1999, nr 4.
- Szawc T., *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11.
- Szewczyk E., *Ewolucja rozwiązań prawnych związanych z elektronicznym doręczaniem pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym w czasie pandemii*, [w:] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022.
- Szewczyk M., *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, PL 1997, nr 4.
- Szewczyk M., *Strefowanie w planowaniu przestrzennym*, opinia prawna przygotowana na zlecenie Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i studiów Samorządowych, Poznań 2022.
- Szewczyk M., *Umowa jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Warszawa 2022.
- Szlachetko J.H., *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, ST 2021, nr 1-2.
- Szumlik B., Miaskowska-Daszkievicz K. (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szmyt A., *Opinia prawna w sprawie pojęcia „forma pisemna” w odniesieniu do przepisów zawartych w regulaminie Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 4.
- Szmyt A. (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Szostak R., *Zastrzeżenie kary umownej na tle nowego Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2021, nr 8.
- Szostek D. (red.), *e-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, ST 2001, nr 1-2.
- Szpor G., *Obszary specjalne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
- Szpor G. (red.), *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w smart city*, Warszawa 2015.
- Szreniawski J., *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa Stryków 7–9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, nr 1.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej*, Bydgoszcz–Wrocław 2011.
- Szydło M., *Wyzwania legislacyjne w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce*, AUWr No 3833, PPIA 2018, nr 114.

- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN L-P*, Warszawa 2002.
- Szymielewicz K., *Reforma europejskiego prawa o ochronie danych osobowych z perspektywy praw obywateli – więcej czy mniej ochrony?*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20.
- Szyrski M., *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2015.
- Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy (De regimine principum)*, Ks. I, <https://www.it.domini-kanie.pl/tomasz-z-akwinu/czytelnia-teksty-tomasza/o-wladzy/>
- Świątkiewicz J., *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, PL 2000, nr 1.
- Śwital P., *Elektroniczne usługi publiczne dla obywateli – zarys problematyki*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2022, nr 5.
- Śwital P., *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce – wyzwania i problemy*, [w:] B. Kotowicz, A. Kurzawa, Ł. Nosarzewski (red.), *Prawo publiczne i prywatne w dobie informatyzacji – ocena dotychczasowych rozwiązań i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2023.
- Tarno J.P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
- Tarno J.P., *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- The law on the capital of Georgia – Tbilisi*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2005\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2005)035-e)
- Thienel R., *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, Wiedeń 1996.
- Thompson S., Jitendra A., Woodruff L., *The caring penalty*, <https://www.jrf.org.uk/report/caring-penalty>
- Tomkiewicz R., *Kulisy powstania Pomnika Wdzięczności dla Armii Radzieckiej*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 1998, nr 3.
- Trajer B., Trajer M., *Koncepcja smart villages w rozwoju obszarów wiejskich*, „Turystyka i Rozwój Regionalny” 2021, nr 15, <https://tirr.sggw.edu.pl/article/view/3356/2990>
- Trela A., *Powierzanie zadań z zakresu administracji komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015, z. 3.
- Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Trzcińska D., *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązanie najważniejszych problemów*, Warszawa 2021.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587939382/736822/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>
- Turczak A., *Problemy ochrony patentowej w Polsce*, „Equilibrium” 2010, nr 1(4).

- Tykwińska-Rutkowska D., *Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Ura E., Bonusiak E., *Uprawnienia straży gminnych (miejskich) w zakresie monitoringu wizyjnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2015, nr 2.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Ura E (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Wajda P., Art. 39, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Walaszek-Pyziół A., *Energia i prawo*, Warszawa 2002.
- Walczyzna A., Łucjan I., *Postęp techniczny a humanizacja pracy*, „Postępy Nauki i Techniki” 2012, nr 12.
- Wańkowicz M., *Przez cztery klimaty 1912-1972*, Warszawa 1972.
- Warmiński A., *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2021, nr 8.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego: idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy – zagadnienia prawne*, Warszawa 1969.
- Wasiutyński B., *Samorząd. Notatki z wykładów prof. Wasiutyńskiego. Teoria samorządu. Ustrój samorządowy Angli i Francji*, Poznań 1924.
- Wasiutyński B., *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, „Themis Polska” 1928, z. 4.
- Wawrzyniak B., *Organizacja formalna zakładu pracy*, Warszawa 1972.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
- Weber M., *Panowanie urzędników a przywództwo polityczne*, przeł. J. Sidorek, „Principia” 1997, t. 16-17, [w:] *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1958.
- Wegner A., Art. 189b, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Wiater M., *Innowacje społeczne w obszarze neuro różnorodności*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2022, nr 64 (2).
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Wierzbica A., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022.
- Wierzbowski M., Wiktorowska M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
- Wierzbowski M., Stankiewicz R. (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Wilczyński P., *Dobro wspólnoty*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Część I. Ustrój*, Warszawa 2000.
- Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, PiP 2002, nr 2.
- Wilk-Ilewicz A., Art. 90-222, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2012, LEX.
- Winczorek J., *Wzorce wykładni konstytucji w świetle analizy treści uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.
- Właźlak K., *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, PPP 2009, nr 6.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Włodarczyk M. (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Wnęk M., *Kryptowaluty a rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych*, PPH 2023, nr 6.
- 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.
- Wojtuń M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych*, PiP 2021, z. 2.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr No 1022, „Prawo” 1990, t. CLXVIII.
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Woywod U., *Der mehrstufige Verwaltungsakt*, Kiel 1968.
- Woźniak M., *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, PPK 2017, nr 4.
- Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.
- Wróbel A., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Wróbel S., *Jednostki pomocnicze gminy. Wybrane zagadnienia*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2007, nr 3.
- Wróblewski J., *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Wyszomirska M., *Prawnopodatkowe aspekty działalności instytutów badawczych. Rozważania na gruncie nauki i praktyki*, Józefów 2022.
- Zacharczuk P., *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „*Forum Prawnicze*” 2016, nr 6.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., *Przedsiębiorstwa publiczne we Francji. Prywatyzacja zadań publicznych – kierunki zmian*, [w:] K. Kiczka, W. Majewski (red.), *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, AUWr No 4101, „*Prawo*” 2022, t. CCCXXXIV.
- Zacharko L.N., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012.
- Zajadło J., *James Bradley Thayer i problem „niekonstytucyjności ponad wszelką wątpliwość”*, „*Przegląd Konstytucyjny*” 2023, nr 1.
- Zakrzewska M., *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010.
- Zaleśny J., *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011.
- Zawadzka P., *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Warszawa 2015.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie przez współzrządzenie – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, „*Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*” 2022, nr 598.
- Zdrójkowski D., *Rudolf Schlesinger (1909-1996). Życie i idea*, „*Miscellanea Historico-Iuridica*” 2017, t. XVI, z. 2.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
- Zieliński M., *Obiektywność ustalenia faktów jako element praworządności stosowania prawa*, RPEiS 1979, z. 1.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemski K., *Alternatywy dla aktu 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.

- Ziemski K.M., Kiełbus M., *Próba oceny form działania organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wojewódzkich planów gospodarki odpadami*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.
- Ziemski K.M., Kiełbus M., *Raz jeszcze o potrzebie kodyfikacji prawa samorządowego*, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego” 2020, nr 10.
- Zimmermann J., *Aksjologiczna ranga samorządowych kolegów odwoławczych*, „Causus” 2015, nr 75.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 4.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Zakres określenia „postępowanie” w Kodeksie postępowania administracyjnego. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 4.
- Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Zimmermann J. (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009.
- Zimmermann M., *Polskie prawo wyłączeniowe*, Lwów 1939.
- Zimmermann M., *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski. Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963.
- Ziółkowski M., *Wykładnia komparatystyczna czy niekomparatystyczne odwołanie do prawa obcego? Studium przypadku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 3.
- Znamierowski C., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1988.
- Zou C.X., Zhang F.Y., *Algorithm Interpretation Right – The First Step to Algorithmic Governance*, „Beijing Law Review” 2022, nr 13.
- Zubrycka A., *Rejestr zabytków*, [w:] A. Gryszczyńska (red.), *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016.
- Zuiderwijk A., Chen Y.Ch., Salem F., *Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda*, „Government Information Quarterly” 2021, no 38(3), [Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda – ScienceDirect](#)

- Żak J., *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.
- Żaroń Z., *Zintegrowany wymiar bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] A. Osierda (red.), *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania*, Bielsko-Biała 2008.
- Żelasko-Makowska E., *Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Żmigrodzki M., Żebrowski A. (red.), *Instytucjonalne podstawy bezpieczeństwa państwa w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2014.