

# Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej

Aleksandra  
Monarcha-Matlak

---



Oficyna

a Wolters Kluwer business

# **Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej**

---

# Prawo jest na naszej stronie!

[www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:  
[zamowienia.internet@wolterskluwer.pl](mailto:zamowienia.internet@wolterskluwer.pl)

# Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej

**Aleksandra  
Monarcha-Matlak**

---



**Oficyna**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

*Stan prawny na 1 maja 2008 r.*

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Szczeciński

Recenzent:

dr hab. Grażyna Szpor, prof. UKSW

Wydawca:

Anna Berska

Redakcja:

Anna Konarzewska-Żuczek

Korekta:

Katarzyna Szubińska

Skład, łamanie:

JustLuk, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISSN: 1897-4392

ISBN: 978-83-7601-061-8

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

Księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów.....	9
Wprowadzenie.....	13
<b>Rozdział I</b>	
<b>Istota obowiązków administracji publicznej.....</b>	<b>19</b>
1. Współczesne zamknięte definicje administracji publicznej.....	19
2. Opisywanie administracji przez jej cechy.....	21
3. Pojmowanie obowiązku w teorii prawa.....	23
4. Cywilistyczne ujęcie obowiązku.....	25
5. Obowiązek w nauce prawa administracyjnego.....	26
6. Wielopłaszczyznowość badań obowiązków.....	30
7. Obowiązki potencjalne i konkretne.....	32
8. Obowiązki prawne administracji a zadania publiczne.....	35
<b>Rozdział II</b>	
<b>Ewolucja pojęć odnoszących się do komunikacji elektronicznej.....</b>	<b>42</b>
1. Uwagi ogólne.....	42
2. Technologie informacyjne a społeczeństwo informacyjne.....	44
3. Przegląd niektórych pojęć odnoszących się do komunikacji elektronicznej.....	54
4. Podstawowe pojęcia związane ze świadczeniem usług drogą elektroniczną.....	63
5. Konwergencja i cyfryzacja.....	67

### **Rozdział III**

#### **Regulacje prawa wspólnotowego w zakresie komunikacji elektronicznej.....69**

1. Prawne i pozaprawne obowiązki administracji publicznej w unijnym procesie wdrażania i stosowania prawa .....69
2. Źródła wspólnotowego prawa komunikacyjnego .....71
3. Rozwój regulacji.....74
4. Międzynarodowe i wspólnotowe źródła regulacji dotyczące radiofonii, telewizji, prasy i Internetu.....80

#### **Rozdział IV. Obowiązki administracji w sferze telekomunikacji.....84**

1. Obowiązki ministra właściwego do spraw łączności.....84
2. Obowiązki organu regulacyjnego.....87
3. Teoria i praktyka działalności regulacyjnej .....98
4. Strategie Regulacyjne na rynku telekomunikacyjnym..... 102

### **Rozdział V.**

#### **Obowiązki administracji w sferze mediów elektronicznych .....106**

1. Obowiązki w zakresie radiofonii i telewizji w świetle obowiązujących przepisów.....106
2. Obowiązki w zakresie prasy ..... 114
3. Obowiązki w stosunku do innych mediów..... 116

### **Rozdział VI**

#### **Obowiązki administracji w sferze technologii informacyjnych i ich zastosowania .....125**

1. Unormowania dotyczące sposobów przekazywania informacji za pośrednictwem sieci i usług komunikacji elektronicznej.....125
  - 1.1. Usługi świadczone drogą elektroniczną w prawie Unii Europejskiej .....125
  - 1.2. Świadczenie usług drogą elektroniczną w prawie polskim .....127
  - 1.3. Rodzaje usług podejmowanych w sieci .....130
  - 1.4. Chronione usługi świadczone drogą elektroniczną.....133
2. Podpis elektroniczny – jego unormowanie w prawie wspólnotowym i międzynarodowym oraz w prawie polskim.... 135
  - 2.1. Obowiązki podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne .....144

2.2. Obowiązki i skutki prawne użycia podpisu elektronicznego .....	150
3. Unormowania związane z treścią usług świadczonych za pośrednictwem komunikacji elektronicznej.....	157
3.1. Niektóre aspekty rozwoju Internetu, jego zastosowania oraz specyfika regulacji.....	157
3.2. Rezultat wdrażania nowych technologii informacyjnych i ich wpływ na funkcjonowanie administracji.....	161

## **Rozdział VII**

<b>Komunikacja elektroniczna jako obowiązek administracji .....</b>	<b>167</b>
1. Kierunki działania na rzecz administracji elektronicznej .....	167
2. Działalność informatyzacyjna podmiotów publicznych – ogólne założenia .....	175
3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o informatyzacji, wyłączenia ustawowe oraz zasady ustawowe w procesach informatyzacji, realizacji zadań publicznych .....	177
4. Reguły interpretacyjne w informatyzacji .....	180
5. Plan Informatyzacji Państwa.....	181
6. Projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu.....	191
7. Systemy teleinformatyczne .....	196
8. Dokument elektroniczny .....	198
9. Warunki efektywnej informatyzacji .....	202
10. Organy właściwe w sprawach informatyzacji.....	212

## **Rozdział VIII**

<b>Obowiązki wynikające z wykorzystania komunikacji elektronicznej w administracji publicznej .....</b>	<b>216</b>
1. Niektóre aspekty dostępu do informacji publicznej w administracji elektronicznej .....	216
2. Rola środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym.....	227
3. Obowiązek ochrony danych osobowych w komunikacji elektronicznej .....	235
3.1. Prawo wspólnotowe i prawo polskie w zakresie ochrony danych osobowych.....	235



3.2. Podstawowe pojęcia z zakresu ochrony danych osobowych związane z przetwarzaniem tych danych w systemach informatycznych.....	237
3.3. Obowiązki w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz zapewnienia bezpieczeństwa i poufności.....	239
3.4. Obowiązki organu do spraw ochrony danych osobowych.....	258
3.5. Obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych w komunikacji elektronicznej na podstawie odrębnych ustaw.....	260
4. Obowiązki administracji w zakresie ochrony informacji w zbiorze – ochrona <i>sui generis</i> baz danych.....	269
5. Rejestry publiczne oraz wymiana informacji w formie elektronicznej.....	276
6. Obowiązki administracji elektronicznej w pozostałych wybranych obszarach prawa publicznego międzynarodowego i krajowego.....	286
6.1. <i>e-Government</i> oraz ICT – obowiązki, zasady i najlepsze praktyki.....	286
6.2. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej.....	289
6.3. Komunikacja elektroniczna w zakresie ubezpieczeń społecznych.....	291
6.4. Elektroniczne zamówienia publiczne.....	294

## **Rozdział IX**

### **Metody włączania zagadnień komunikacji elektronicznej w administracji do systemu prawa.....**

299

1. Ewolucja włoskiego prawa komunikacji elektronicznej ..... 299
2. Prawo komunikacji elektronicznej w Polsce ..... 314

### **Podsumowanie ..... 320**

### **Bibliografia ..... 329**

## Wykaz skrótów

### Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- p.a.s.c. – ustawa z dnia 23 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 z późn. zm.)
- pr. pocz. – ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188 z późn. zm.)
- pr. pras. – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
- pr. tel. – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655)
- TWE – Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
- u.d.a.rz. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.)

- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
- u.e.l.d.o. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.)
- u.o.b.d. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402 z późn. zm.)
- u.o.d.o. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.)
- u.o.n.p.k. – ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22, poz. 271 z późn. zm.)
- u.o.u.e.w. – ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym (Dz. U. Nr 126, poz. 1068 z późn. zm.)
- u.p.a.p.p. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
- u.p.e. – ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.)
- u.r.m. – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.)
- u.r.t. – ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.)

- u.s.d.g – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.)
- u.ś.u.d.e. – ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.)

### Inne

- DSZ – dynamiczny system zakupów
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- EUP – Elektroniczny Urząd Podawczy
- Gd. St. Praw – Gdańskie Studia Prawnicze
- GIODO – Generalny Inspektor Ochrony Danych
- ICT – Information and Communication Technologies
- ISP – Intermediary Service Providers
- IT – technologie informacyjne
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- KPPubl. – Kwartalnik Prawa Publicznego
- KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
- M.P. – Monitor Polski
- PiP – Państwo i Prawo
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- Pr. Bank. – Prawo Bankowe
- PS – Przegląd Sądowy
- PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- RM – Rada Ministrów
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- St. Praw. – Studia Prawnicze
- TPP – Transformacje Prawa Prywatnego
- UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej
- UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego



## Wprowadzenie

Intensywne wdrażanie nowych technologii informacyjnych w administracji publicznej pociąga za sobą zmiany jej struktur oraz sposobów funkcjonowania. Na tle analizy naukowo-administracyjnej omówiono problematykę obowiązków administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej oraz związane z nią zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w układzie wielopłaszczyznowym.

Konsekwencją tytułu pracy jest obowiązek pełnego przedstawienia materiału normatywnego zaliczanego do prawa administracyjnego. Wiele elementów treści książki, a także niektóre konstrukcje myślowe powstały i rozwijały się na gruncie różnych norm prawnych. Analiza istoty obowiązków administracji zasadniczo pozostaje w ramach prawa administracyjnego, dotyka jednak także innych działów prawa, przede wszystkim prawa cywilnego, prawa własności przemysłowej i intelektualnej, teorii prawa, prawa konstytucyjnego, prawa karnego, postępowania administracyjnego. Skoro pojawiają się przepisy niezwykle różnorodne, konieczne wydaje się powstanie opracowania dotyczącego obowiązków administracji w komunikacji elektronicznej, zbierającego wszystko w jedną całość, nie kwestionując oczywiście znaczenia innych prac i pamiętając jednocześnie, że nie jest to ostateczny wynik badań naukowych nad komunikacją elektroniczną i obowiązkami w administracji publicznej. Książka ta ma za zadanie syntetycznie ująć wymienioną dziedzinę od strony prawnej w różnych wymiarach wzajemnie powiązanych. W tym celu omówiono wszelkie zmiany w poszczególnych sektorach oraz kierunek rozwoju. Z punktu widzenia konstrukcji monografii pojawił się pewien problem z umiejscowieniem i opisaniem Internetu. Jest on bowiem wykorzystywany w każdym sektorze komunikacji elektronicznej: zarówno w telekomunikacji, w mediach

elektronicznych, jak i w sektorze technologii informacyjnych. Spowodowało to konieczność przedstawienia podstawowych zagadnień dotyczących Internetu w każdej części pracy. Umieszczenie problematyki Internetu w jednym rozdziale byłoby bardziej uzasadnione ze względu chociażby na przejrzystość opracowania, ale być może oznaczałoby konieczność ciągłego odwoływania do szczegółowych kwestii omówionych w innej części pracy.

Za poruszeniem tematyki komunikacji elektronicznej w takiej formie przemawia wiele argumentów, m.in.: aktualność poruszanej problematyki, tworzenie nowego prawa dotyczącego technologii informacyjnych (dalej: IT), dojrzałość rozwiązań technologicznych, zmiana kultury administrowania, zmiana nastawienia obywateli wobec IT w administracji. Nowe technologie informacyjne przewracają dotychczasowy porządek rzeczy, zauważamy, że operatorzy oferują dostęp przez jeden kabel do Internetu, telefonu, telewizji. Wszystko to sprawia, że dotychczasowe regulacje prawne oddzielające media od siebie, traktujące sektorowo telekomunikację, technologie informacyjne i media elektroniczne tracą obecnie sens.

Celem książki jest analiza obowiązków administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej, ujęta z różnych perspektyw. Przede wszystkim w sferze telekomunikacji, w sferze mediów elektronicznych oraz w sferze technologii informacyjnych. Jak na tym tle wyglądają obowiązki administracji publicznej w ogóle, a w szczególności obowiązki prawne? Czy są wykonywane przez samą administrację i na tym się kończą? Czy też w ich realizacji uczestniczą także inne podmioty. Problematyka ta na gruncie prawa administracyjnego jest o wiele szersza i bardziej złożona. Powstają zupełnie nowe zjawiska prawne, co daje podstawę do dalszych pytań o pozycję prawną administracji w obliczu konwergencji telekomunikacji, technologii informacyjnych i mediów elektronicznych. Analiza istoty obowiązków w zakresie komunikacji elektronicznej obejmuje rozległą problematykę dotychczas kompleksowo nieujmowaną. Prezentowane w doktrynie prawa poglądy nie uwzględniają w całości lub pod właściwym kątem poglądów przedstawicieli nowych prądów. Rozległość problematyki zmusza także chwilami do ograniczenia zakresu rozważań. Niniejsza analiza koncentruje się przede wszystkim na zagadnieniach obowiązków w komunikacji elektronicznej, rozważań tych nie sposób jednak przeprowadzić w oderwaniu od obowiązków administracji w pozostałych zakresach jej działania.

Kolejne dziedziny życia poddawane są nowym regulacjom prawnym, które określają obowiązki administracji w nowych zakresach. Sprawia to, że powstają nowe problemy i rozszerzają się granice poznania. W związku z tym, jednym z celów pracy jest próba określenia nowych obowiązków administracji w nowych zakresach działania, w ciągle zmieniających się ramach komunikacji elektronicznej. Czym są obowiązki prawne administracji w nowych warunkach funkcjonowania, jaki jest ich zakres, treść i charakter?

Celem podstawowym książki jest ukazanie odrębności obowiązków prawnych administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej od innych obowiązków, a także zwrócenie uwagi na ich charakter, wskazanie, iż wyznaczają nowy sposób funkcjonowania administracji publicznej. Następnym celem naukowym jest dokonanie teoretycznej oraz dogmatyczno-prawnej analizy obowiązków administracji publicznej w odniesieniu do szeroko rozumianej komunikacji elektronicznej. Wyraźne określenie istotnych cech obowiązków w aspekcie zasad konstytucyjnych, źródeł prawa, istniejącej rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz oczekiwań obywateli.

We współczesnym świecie poszczególne państwa zapewniają przedsiębiorcom swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie oznacza to absolutnej swobody, na niektóre rynki i zachodzące w nich procesy państwo stara się wpływać przy użyciu odpowiednich mechanizmów regulacyjnych. W krajach Unii Europejskiej ramy regulacji tworzą niezmiernie skomplikowane dyrektywy, znajdujące odzwierciedlenie w różnych uregulowaniach państwowych w odniesieniu do różnych rodzajów sieci telekomunikacyjnych. Odpowiednie przepisy mają tworzyć rynki konkurencyjne, regulować rynki, ale nie technologie stosowane do świadczenia usług (neutralność technologiczna), powinny konsolidować wspólny rynek. Wdrażanie prawa unijnego wiązało się również z utworzeniem tzw. krajowego regulatora, centralnego organu będącego poza strukturą rządu. Obecnie taką rolę pełni Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej powołany dla realizacji celów polityki regulacyjnej. W związku z tym pojawia się kolejny problem badawczy, który należało ująć w pracy: jakie znaczenie ma pozycja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej dla funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego oraz technologii informacyjnych? Jakie zmiany powinny nastąpić w jego działalności?

Pomimo znacznego przyspieszenia działań przez Prezesa UKE Polska nadal jest krajem, w którym wdrażanie unijnego prawa regulacyjnego jest



opóźnione. Prawo unijne wskazuje na: konieczność zmniejszenia proceduralnych obciążeń związanych z regulacją rynku, wyeliminowanie zbędnych przepisów, konieczność konsolidacji wspólnego rynku, wzmocnienie interesów konsumentów, przyjęcie programów poprawy bezpieczeństwa informacji w sieciach i usługach komunikacji elektronicznej. Jaka wobec tego będzie rola regulatora krajowego w przyszłości, skoro Komisja Europejska promuje ideę stworzenia jednego europejskiego regulatora?

Kolejnym celem prezentowanej książki jest rozważenie szeregu podnoszonych zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie szczegółowych problemów prawnych wynikających z analizy aktualnie obowiązującego porządku prawnego regulującego zasady informatyzacji państwa.

Informatyzacja jest częścią globalnego procesu transformacji w społeczeństwo informacyjne. Dostęp do nowych technologii informacyjnych i ich wykorzystywanie jest atrybutem nie tylko pozycji indywidualnej czy grupowej, ale także pozycji danego państwa w układzie międzynarodowym. Szczegółowa analiza przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz przepisów dotyczących działu informatyzacja rodzi szereg wątpliwości, o których również mowa w dalszej części.

W książce pojawia się jeszcze jeden aspekt godny rozważenia. W jakim zakresie powinno się tymi zagadnieniami interesować prawo administracyjne, a w jakim prawo cywilne? Sprawa jest dyskusyjna, możliwe są dwa rozwiązania: albo przyznajemy prawo administracyjnemu kompetencję do badania całości poszczególnych zagadnień bez względu na to, czy są to instytucje cywilistyczne czy też administracyjnoprawne, albo wskazujemy, że ta problematyka powinna stanowić przedmiot badań odrębnej dyscypliny.

Założonym z góry celem jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w tym przedmiocie, aby mogły zostać wykorzystane przez ustawodawcę dla tworzenia spójnego prawa komunikacji elektronicznej.

Książka podzielona została na dziewięć rozdziałów. Pierwszy i drugi zawierają teoretyczno-prawną analizę zagadnień dotyczących istoty obowiązków administracji publicznej, w tym podstawowe założenia terminologiczne, wielopłaszczyznowy charakter regulacji obowiązków prawnych oraz analizę obowiązków prawnych w odniesieniu do zadań publicznych. Przedstawiono również przegląd niektórych określeń administracji publicznej spotykanych w literaturze, zwłaszcza współczesne, zamknięte definicje administracji. Istotną część książki stanowią rozważania teoretyczne dotyczące podmiotów wykonujących zadania administracji w zakresie

informatyzacji. W tej części analizowane są takie pojęcia jak: społeczeństwo informacyjne, informacja, komunikacja elektroniczna, systemy sieci i usługi informacyjne, świadczenie usług drogą elektroniczną, konwergencja i cyfryzacja. Ta szczegółowa analiza pojęć i przedstawienie ich ewolucji jest konieczna ze względu na nieprecyzyjność i niespójność terminów obowiązujących w aktach normatywnych dotyczących komunikacji elektronicznej. Przedmiotem opracowania jest przede wszystkim pewien system sądów teoretycznych, dających określoną wiedzę o obowiązkach polskiej administracji publicznej. Nie oznacza to, że formułowane tezy są oderwane od rzeczywistości prawnej, istniejącej w ramach prawa Unii Europejskiej. W rozdziale trzecim przedstawiono rozważania na płaszczyźnie prawnoporównawczej, w tym w płaszczyźnie prawa wspólnotowego. Tym niemniej rozważania będą przede wszystkim zmierzały w kierunku budowy polskiego „prawa komunikacji elektronicznej” czy też „prawa administracji elektronicznej”. W książce współlistnieją pojęcia będące dorobkiem myśli badawczej europejskiej, jak i myśli badawczej poprzednich okresów. Opracowanie nie ma charakteru historycznego, chociaż wiele z przedstawionych definicji i opinii zostało wyrażonych znacznie wcześniej. Koncentruje się ono na dotychczasowym teoretycznym dorobku naukowym oraz na jak najbardziej aktualnym materiale normatywnym.

W kolejnych rozdziałach, od czwartego do ósmego, zawarto szczegółową analizę obowiązków administracji publicznej w sferze telekomunikacji, mediów elektronicznych, technologii informacyjnych oraz rozważania na temat informatyzacji administracji publicznej ze szczególnym zwróceniem uwagi na Plany Informatyzacji Państwa. W tej części zwrócono uwagę na informatyzację administracji. Przeprowadzone badania mają na celu ustalenie, czy rzeczywiście liczne publikacje krytyczne są uzasadnione, czy może źle się dzieje w obszarze informatyzacji administracji publicznej, a jeżeli tak, to jakie są tego przyczyny. Niniejsza książka odnosi się również, ze względu na rozległość podjętej tematyki, do wybranych obowiązków wynikających z wykorzystania komunikacji elektronicznej w administracji. Zwrócono uwagę na niektóre aspekty dostępu do informacji publicznej, na rolę środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym, na obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych w komunikacji elektronicznej oraz obowiązki administracji elektronicznej w wybranych obszarach prawa publicznego, takich jak: podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej, ubezpieczenia społeczne, elektroniczne zamówienia publiczne.

W rozdziale dziewiątym przedstawiono przykład włoskiego unormowania komunikacji elektronicznej. Niektóre z opisanych rozwiązań prawnych znane są już polskiemu ustawodawstwu, inne są godne zauważenia. Rozdział ten jest również odniesieniem do niemieckich rozwiązań w zakresie *elektronischen verwaltung* (w literaturze niemieckiej częściej występuje termin *electronic government*) oraz zawiera spostrzeżenia wobec polskiej administracji elektronicznej i postulaty *de lege ferenda*.

Opracowanie ma przede wszystkim charakter teoretyczny, stąd też podstawową metodą badawczą jest analiza materiału normatywnego oraz wykorzystanie dostępnej literatury przedmiotu zarówno polskiej, jak i zagranicznej. Pośilkowo wykorzystano metodę historyczną i prawnoporównawczą. Zastosowano administracyjnoprawne metody badań. W książce wykorzystano również wyniki badań innych autorów stosujących metody badawcze właściwe dla innych dziedzin nauki. W centrum zainteresowania pozostawała administracja publiczna i jej obowiązki. Skromniej potraktowano bogate orzecznictwo, ale tylko ze względu na brak miejsca.

Problem obowiązków administracji publicznej w zakresie komunikacji elektronicznej nie był dotąd przedmiotem kompleksowej monografii w polskiej literaturze prawniczej. Praca poświęcona temu tematowi ma wyjaśnić kwestie istotne dla funkcjonowania administracji publicznej i jej obowiązków wobec sfery telekomunikacji, mediów elektronicznych i technologii informacyjnych w dobie konwergencji.

Serdecznie dziękuję Pani Prof. dr hab. Grażynie Szpor za cenne wskazówki, nieocenioną pomoc oraz życzliwość.

# Rozdział I

## Istota obowiązków administracji publicznej

### 1. Współczesne zamknięte definicje administracji publicznej

Rozpoczęcie rozważań od określenia administracji publicznej jest koniecznością metodologiczną, gdyż wszystkie pozostałe terminy, takie jak: obowiązki, uprawnienia, komunikacja elektroniczna, będą odnosiły się do administracji publicznej. Jako przedmiot rozważań przyjmujemy tylko administrację publiczną, wyróżniającą się tym, że jest sprawowana przez państwo lub przez wyodrębnione podmioty, realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny, aby przynieść korzyść ogółowi, a także dba o interes indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty lub też ze względu na wyznawane powszechnie wartości<sup>1</sup>.

Definicji administracji publicznej mamy bardzo dużo i nie są to definicje oderwane od rzeczywistości. Podnoszą kwestie podstawowe, akcentują z różnym natężeniem – w zależności od okresu ich budowania – kwestie dotyczące państwa, społeczeństwa, obywatela<sup>2</sup>.

Przykładem budowy określenia administracji była definicja J.S. Langroda, który pisał, że „administracja oznacza nic innego jak organizację

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 26 i n.

<sup>2</sup> A. Monarcha-Matlak, *Problematyka obowiązków prawnych administracji publicznej na gruncie prawa administracyjnego* (w:) *Księga Jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, Szczecin 2004, s. 537 i n.

administrujących”<sup>3</sup>. Zwrócono uwagę także na to, że administracja to nie tylko wykonywanie ustaw, ale działalność twórcza<sup>4</sup>.

Z tej samej pozycji wychodził J. Starościak, dla którego administracja była przede wszystkim „funkcją organizatorską” o pewnych swoistych cechach, do których autor zaliczał: „inicjatorski charakter działalności administracyjnej, rozwiązywanie konkretnych sytuacji, prowadzenia pracy organizatorskiej nie tylko przez tworzenie obowiązujących norm porządku prawnego, szczególne prawem określone formy realizowania działalności administracyjnej państwa”<sup>5</sup>. Nowsze definicje zwracają uwagę na pierwiastek ludzki, np. według E. Ochendowskiego „administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzędzistw określonych przedsięwzięć”<sup>6</sup>. Podobnie J. Boć – administracja to „przyjęte 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”<sup>7</sup>, a także I. Lipowicz, która pisze, że administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne<sup>8</sup>.

Zdając sobie sprawę z trudności znalezienia odpowiedniej, precyzyjnej definicji, Z. Leoński proponuje następujące ujęcie: „każda administracja sprowadza się do celowego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne” organizuje także czynności i tworzy struktury organizacyjne<sup>9</sup>. Gdy przestajemy koncentrować się na ogólnospołecznym wymiarze administracji publicznej, wówczas rozpatrujemy ją jako organizację. Administrację możemy traktować jako makrosystem organizacyjny, którego doprowadzenie

---

<sup>3</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Kraków 1948, s. 201 oraz 173 i n.

<sup>4</sup> W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienie ogólne*, Warszawa 1924, s. 10.

<sup>5</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 10.

<sup>6</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 22–24.

<sup>7</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 16; A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jerzewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 10.

<sup>8</sup> I. Lipowicz (w:) Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27, 28.

<sup>9</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 23 i n.

do współdziałania na rzecz określonych celów czy zadań jest raczej wyzwaniem niż bezproblemową rutyną<sup>10</sup>.

Administracja w sensie organizacyjnym to, trudny do ogarnięcia, ogół ludzi i rzeczy składających się na instytucje administracji, tak jak to regulują artykuły ustawy zasadniczej. Gdyby potraktować administrację jako czynność, to należy rozróżnić administrację w sensie formalnym i materialnym<sup>11</sup>.

Hans Julius Walff (1898–1976) pisał, iż administracja publiczna w sensie materialnym to: różnorodne, określane zaistniałymi warunkami lub celami, częściowo planowane sprawy i interesy ogółu oraz jego jednostek postrzegane i realizowane przy ich udziale przez do tego powołanych funkcjonariuszy<sup>12</sup>. Najtrafniej stwierdził Ernst Forsthoff (1902–1974), że administracji nie da się zdefiniować, można ją tylko opisywać, ale ma to tę wadę, że opis ten należy stale uzupełniać<sup>13</sup>.

## 2. Opisywanie administracji przez jej cechy

Opisywanie administracji poprzez jej cechy jest jednak łatwiejszym rozwiązaniem niż poszukiwanie definicji zamkniętych<sup>14</sup>.

Charakterystycznymi cechami powyższego określenia są:

- 1) administracja działa w imieniu państwa i na rachunek państwa (administracja rządowa) oraz we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (administracja samorządowa);
- 2) administracja dysponuje władztwem administracyjnym;
- 3) wypełnia funkcje władcze i nie władcze;

<sup>10</sup> J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej* (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 148 i n.

<sup>11</sup> U. Battis, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 2002, s. 1.

<sup>12</sup> Tamże, s. 2.

<sup>13</sup> Tamże, s. 1.

<sup>14</sup> Wyraźne cechy administracji wyodrębnił J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 7–10. Zdaniem autora administracja: 1) działa w imieniu i na rachunek państwa; 2) ma charakter polityczny; 3) działa na podstawie prawa i w tych granicach, jakie prawo dla niej przewiduje; 4) celem działalności administracji nie jest osiągnięcie zysku; 5) jest organizacją o charakterze jednolitym; 6) ma charakter monopolistyczny; 7) administracja ma w zasadzie charakter bezosobowy; 8) ma charakter władczy; 9) administracja jest zorganizowana i działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania; 10) opiera się w swym działaniu z reguły na pracy zawodowego, fachowego personelu urzędniczego; 11) działa w sposób ciągły i stabilny; 12) może działać nie tylko na wniosek zainteresowanych w uzyskaniu jej rozstrzygnięć obywateli lub innych podmiotów, ale także z własnej inicjatywy.

- 4) działa w interesie publicznym;
- 5) działa na podstawie prawa i w granicach prawa;
- 6) ma charakter wykonawczy;
- 7) jest aktywna, sama inicjuje część zadań;
- 8) działa w granicach swoich kompetencji;
- 9) działa w sposób ciągły i stabilny;
- 10) działa przez kadrę urzędniczą;
- 11) ma charakter monopolistyczny oraz
- 12) administracja jest kształtowaniem społeczeństwa;
- 13) podejmuje konkretne środki dla urzeczywistnienia zamierzeń;
- 14) jest zespołem działań, czynności, przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych<sup>15</sup>.

Obecnie wiedzę o administracji określamy w kontekście: socjologicznym, politycznym, organizacyjno-zarządzającym, prawnym<sup>16</sup>. W kontekście socjologicznym wyjaśnieniu podlegają mechanizmy działania administracji jako zjawiska społecznego mającego wpływ na zachowanie i życie zbiorowe ludzi. Analizie poddaje się organizację administracji, wskazuje błędy i sposoby usprawnienia działalności instytucji administracyjnych.

Kontekst polityczny wskazuje, że w obrębie administracji publicznej wyodrębniono zarówno stanowiska urzędnicze (np. w służbie cywilnej), jak i stanowiska polityczne, formalne i zmieniające się wraz z preferencjami tej partii politycznej, która sprawuje władzę (np. wojewoda, minister, Prezes Rady Ministrów). Kontekst polityczny pojawia się nie tylko w obszarze administracji rządowej, ale także i administracji samorządowej. Znaczenia nabiera również pytanie o udział w samorządzie polityków czy profesjonalistów? Wobec wielkiej odpowiedzialności za rozwój wspólnot samorządowych lokalnych i regionalnych coraz większego znaczenia powinno nabierać zwiększenie efektywności profesjonalnego zarządzania zadaniami publicznymi<sup>17</sup>.

Kontekst organizacyjno-zarządzający to transponowanie na grunt struktur administracji nowoczesnych instrumentów zarządzania. Przyjmuje się, że skoro administracja jest organizacją, powinna być tworzona oraz

---

<sup>15</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 30–34; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (w: *Ogólne prawo administracyjne*, red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 21–25; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 91 i n.

<sup>16</sup> Por. A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 7 i n.

<sup>17</sup> T. Rabska, *Politycy czy profesjonalści w samorządzie terytorialnym*, Sam. Teryt. 2001, nr 12, s. 3, 4.

powinna działać zgodnie z zasadami wypracowanymi na gruncie nauki organizacji i zarządzania<sup>18</sup>.

W kontekście prawnym – jak wcześniej wskazano – nowoczesne ujęcia administracji akcentują jej podmiotowy i przedmiotowy wymiar, kreują nowy paradygmat administracji wskazujący mechanizm jej działania. W państwie prawa administracja publiczna pojmowana jest jako ustrojowa funkcja państwa i samorządu terytorialnego polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych prawnie. W tym znaczeniu administracja opiera się na następujących zasadach: związaniu prawem powszechnie obowiązującym całej działalności wszystkich jej organów; wykonawczym charakterem jej działalności; poddaniu jej działalności kontroli niezawisłego sądu; odpowiedzialności prawnej organów i osób wykonujących administrację<sup>19</sup>. W Europie panuje dość powszechna opinia, że „od administracji publicznej zależy rozwój państwa, regionów i społeczeństw”<sup>20</sup>. Przeprowadzona w naszym kraju głęboka reforma administracji, rozpoczęta w 1990 i rozwinięta w 1999 r., spowodowała, iż administracja publiczna w swoim podstawowym kształcie nie odbiega od współczesnej administracji Europy<sup>21</sup>.

### 3. Pojmowanie obowiązku w teorii prawa

Podjęwając rozważania na temat obowiązków nakierowanych na administrację publiczną, należy odpowiedzieć na pytanie, jaki jest stosunek

<sup>18</sup> K. Klonowski, M. Smuga, *Czy administracja publiczna może być efektywna? (w:) Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 268 i n.

<sup>19</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa (w:) A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jerzewski, Administracja...*, s. 32, 33.

<sup>20</sup> T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, Sam. Teryt. 2003, nr 3, s. 3 i n.

<sup>21</sup> W literaturze przedmiotu znajdziemy bardzo dużo określeń administracji, nie sposób wszystkie je wymienić. Przykładowo: J. Filipek, *Prawo administracyjne*, Kraków 2001; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 13 i n.; J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 34; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 9–10; Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 9 i n.; L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 14 i n.; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne*, Lublin 1994, s. 20 i n.; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 13; M. Jelowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 12; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 19 i n.; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 20 i n.; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 11 i n.



tych wypowiedzi do siebie: administracja publiczna a obowiązki. Definicji administracji, jak wskazano, jest bardzo dużo, jednocześnie pojęcie administracji zawsze było silnie splecione z pojęciem obowiązków.

W dotychczasowej literaturze polskiej można zauważyć interesującą ewolucję konstrukcji obowiązku prawnego, jest to bardzo szeroki zakres zagadnień, każde z nich jest wieloaspektowe.

W piśmiennictwie z zakresu organizacji i zarządzania rozwinięte określenie obowiązku przedstawił J. Zieleniewski<sup>22</sup>. Zdaniem autora, *ex definitione* obowiązki wymagają działania. Działanie zaś jest zachowaniem celowym i dowolnym. Natomiast dowolność działania określono jako poczucie swobody wyboru sposobu zachowania<sup>23</sup>. Pojęcie obowiązku jest również jednym z podstawowych pojęć prawnych i prawniczych. Definiowanie tego pojęcia zmierzało zazwyczaj do określenia znaczenia tego terminu oraz do wyjaśnienia istoty tego znaczenia. Wyróżnienie wszystkich możliwych znaczeń obowiązku w języku prawniczym, jak twierdzili niektórzy autorzy, nie było możliwe ani celowe na gruncie teorii prawa<sup>24</sup>. Powszechnie jednak przyjmowano, iż obowiązek prawny odznacza się następującymi cechami modelowymi: obowiązek ogranicza swobodę wyboru adresata normy, ogranicza ilość alternatyw postępowania, spośród których podmiot może dokonywać wyboru postępowania; obowiązek może być odczuwany jako pewien swoisty „nacisk” lub „ciężar” (psychologiczne odczucie). W kontekście społecznym funkcjonowania norm prawnych obowiązek wiąże się z sankcją, która polega na ujemnej reakcji za niedopełnienie obowiązku<sup>25</sup>.

Twierdzono, że obowiązek może mieć charakter pozytywny (obowiązek do działania) lub negatywny (obowiązek zaniechania)<sup>26</sup>. Uznawano obowiązek za podstawowe ujęcie normatywne (dyrektywne), twierdząc, że obowiązek pozytywny i negatywny stanowią jedyny, niesprowadzalny symbol dyrektywnego elementu norm<sup>27</sup>. Jednocześnie akceptowano po-

---

<sup>22</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981, s. 402 i n.: „obowiązkiem członka zespołu w instytucji jest działać tak, by określone rzeczy w określonych chwilach znajdowały się w stanie określonym przez normę moralną, prawną, umowną, zwyczajową lub w stanie wskazanym przez kierownika zespołu, uprawnionego do udzielania takich wskazówek”.

<sup>23</sup> Tamże, s. 405.

<sup>24</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 324 i n.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Tamże, s. 328.

<sup>27</sup> Pogląd ten krytykował K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 86 i n. oraz cytowana tam literatura.

gląd, że tradycyjny, klasyczny model obowiązków prawnych: działanie – zaniechanie, może stanowić jedynie punkt wyjścia do wszelkich rozważań na temat obowiązków prawnych.

Znaczenie obowiązków prawnych dostrzegał przede wszystkim Z. Ziemiński w swoich pracach. Dawał temu wyraz, twierdząc m.in., że „rozdzielenie czyjegoś obowiązku aktualnego i obowiązku potencjalnego ze względu na określoną normę jest nieodzowne”<sup>28</sup>. Zdaniem cytowanego autora, obowiązki ustanowione przez podmiot uzyskujący do tego kompetencję mogą być początkowo tylko potencjalnymi obowiązkami i nigdy nie doczekać się aktualizacji. Lecz i w tym przypadku obowiązek podjęcia w przyszłości pewnego działania może pośrednio wywołać obowiązek gotowości do podjęcia działań, co także powinno modyfikować aktualne zachowanie. Idąc dalej, od chwili ustanowienia przez podmiot uprawniony odpowiedniej normy indywidualnej dla podmiotu obowiązującego można mówić o powstaniu w pewnym stopniu zaktualizowanego stosunku podległości, który sprowadza się do obowiązku podjęcia wyznaczonego przez normę zachowania, gdy znajdzie ona zastosowanie (obowiązek aktualny)<sup>29</sup>. W literaturze spotykamy również definicję, zgodnie z którą obowiązek prawny to wyrażony w normie prawnej, skierowany do podmiotu (jednostki) nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji<sup>30</sup>.

## 4. Cywilistyczne ujęcie obowiązku

Terminologia dotycząca obowiązków prawnych jest znacznie skromniejsza. Na gruncie prawa cywilnego odnosi się ona najczęściej do stosunku prawnego, którego treścią są uprawnienia i obowiązki podmiotów tego stosunku. Uprawnieniom odpowiadają obowiązki i odwrotnie<sup>31</sup>. W nauce prawa cywilnego wyróżnia się proste i złożone stosunki cywilnoprawne. W prostym stosunku cywilnoprawnym jednej stronie przysługuje prawo podmiotowe, na drugiej ciąży odpowiadający temu prawu obowiązek. Natomiast w stosunku złożonym każdej stronie przysługuje prawo podmiotowe, ale jednocześnie na każdej z nich ciąży określony obowiązek,

<sup>28</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 129 i n.

<sup>29</sup> Tamże, s. 330.

<sup>30</sup> Por. m.in. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 144 i n.; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2002, s. 202.

<sup>31</sup> S. Grzybowski, *Prawo cywilne*, Warszawa 1973, s. 33.

sprzężony z prawem podmiotowym drugiej strony (obie występują jako uprawnione i zobowiązane)<sup>32</sup>.

Na zespoloną treść stosunku cywilnoprawnego składają się więc uprawnienia i obowiązki. Uprawnienia pojmowane są jako możliwość określonego zachowania się, a obowiązek oznacza powinność nakazanego zachowania się. Należnemu uprawnieniu jednej strony odpowiada sprzężony z nim obowiązek określonego zachowania się drugiej strony. Rozkład uprawnień i obowiązków między stronami stosunku cywilnoprawnego przedstawia się różnie w zależności od typu stosunku i treści zdarzenia cywilnoprawnego, leżącego u podstaw konkretnego stosunku prawnego<sup>33</sup>.

Prawo jako element stosunku prawnego polega na możliwości domagania się określonego zachowania drugiej strony stosunku<sup>34</sup>.

W sytuacji, gdy zobowiązany tego nie czyni i odpowiadające uprawnieniom obowiązki prawne nie są spełniane dobrowolnie, a więc gdy zobowiązany nie przestrzega ogólnego obowiązku nieprzeszkadzania uprawnionemu w wykonywaniu jego prawa lub narusza swój obowiązek czynienia lub nieczynienia na rzecz uprawnionego, a nawet gdy tylko powstaje obawa, że zobowiązany ze swych obowiązków się nie wywiąże, rodzi się potrzeba zapewnienia uprawnionemu odpowiednich środków mających na celu zmuszenie strony zobowiązanej do uczynienia zadość jej obowiązkowi<sup>35</sup>.

## 5. Obowiązek w nauce prawa administracyjnego

Dotychczasowe rozważania nad obowiązkami toczyły się na gruncie różnych dyscyplin naukowych. Przechodząc na grunt prawa administracyjnego, już pobieżny rzut oka na prace dotyczące obowiązków prawnych przekonuje o bogactwie elementów treści. Są to konstrukcje myślowe powstałe i rozwijane w różnych okresach czasu. Przedstawienie całej problematyki obowiązków prawnych na gruncie prawa administracyjnego staje

---

<sup>32</sup> B. Ziemianin, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2002, s. 66 i 67.

<sup>33</sup> E. Gniewek, *Stosunek cywilnoprawny (w:) Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, red. E. Gniewek, Wrocław 1998, s. 53.

<sup>34</sup> Z. Szczurek, *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Kraków 2005, s. 44.

<sup>35</sup> J. Ignatowicz (w:) *System prawa cywilnego. Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1985, s. 856.

się sprawą o wiele bardziej złożoną, niż ich przedstawienie w zakresie prawa cywilnego czy teorii prawa. Nie ma przede wszystkim jednego wzorca obowiązków prawnych administracji, który byłby podobny do tego, jaki skutecznie służy na gruncie prawa cywilnego. Szczególnie trudna teoretycznie pozostaje kwestia nieporównywalności obowiązku organu administracyjnego z obowiązkiem lub uprawnieniem obywatela, a zwłaszcza przełożenie relacji organ a adresat działania administracji na język stosunku administracyjnego<sup>36</sup>.

Oznacza to, że jeżeli nawet każde uprawnienie adresatów działania organów może być opisaniem obowiązków organów administracji, to nie każdy obowiązek administracji może być opisany uprawnieniem adresata działań organów administracji. Ta nieporównywalność obowiązków organów i obywatela wynika ze specyfiki związania organu prawem, na którą składają się: techniczne rozumienie „uprawnienia”, brak prawnie chronionych interesów własnych organu, ekspozowanie określonych normatywnych obowiązków działania organów administracji<sup>37</sup>.

W literaturze zwraca się uwagę na konieczność ostrożnego przenoszenia na grunt prawa administracyjnego ujęć, w myśl których obowiązek jest odpowiednikiem uprawnienia i odwrotnie. Uprawnienie i obowiązek związane w jeden węzeł stosunku administracyjnego nie stykają się więc wzajemnie na płaszczyźnie analogicznej do uprawnienia i obowiązku w obrębie stosunku cywilnoprawnego<sup>38</sup>. Wynika to przede wszystkim z tego, że zachowanie się organu działającego w ramach upoważnienia przepisu prawa jest zawsze obowiązkiem organu, bez względu na to, czy w danej sprawie realizowane są prawa czy obowiązki obywatela.

Obowiązki prawne w prawie administracyjnym, podobnie jak w innych obszarach prawa publicznego, muszą mieć swoją podstawę prawną w przepisach powszechnie obowiązujących. Zamknięty katalog tego typu przepisów wyróżnia Konstytucja RP w rozdziale trzecim, zatytułowanym „Źródła prawa”. Zaliczamy do nich: Konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. W świetle takiego porządku prawnego organy administracji publicznej także tworzone są w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące, dla obowiązkowego realizowania zadań publicznych.

<sup>36</sup> Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* (w:) Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 102.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 455

Sfera prawnej działalności organu administracji publicznej określona jest jego zakresem zadań i obowiązków<sup>39</sup>. Prezentowany pogląd prowadzi dalej do twierdzenia, że wszelkie zadania i kompetencje organu administracji są jednocześnie jego obowiązkami prawnymi, a ich podjęcie stanowi obowiązek prawny. Wszystko to, co stanowi dla organu jego zakres zadań i kompetencji wytycza jednocześnie zakres jego obowiązków prawnych<sup>40</sup>. Zgodne z obowiązującym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa kompetencje organu administracyjnego ujmowane muszą być w kategorii obowiązku do podjęcia określonego działania, a nie jako prawa do autonomicznego zachowania się (działania lub zaniechania)<sup>41</sup>. Organ administracyjny z istoty rzeczy powołany zostaje do życia dla realizacji określonych prawem obowiązków, jego obowiązkowa wykonawcza działalność uzasadnia jego istnienie<sup>42</sup>.

Obowiązki związane są najczęściej z następującymi pytaniami: kto, do czego, w jakich okolicznościach jest obowiązany. W aspekcie podmiotowym w odniesieniu do obywateli i innych podmiotów sprawa jest o tyle prosta, że obowiązek konstruowany jest tradycyjnie, polega na działaniu, zaniechaniu, znoszeniu, związany jest z indywidualnym (własnym) interesem obywatela. Podsumowując, administracja publiczna nie może mieć własnego interesu, reprezentuje ona interes publiczny (ogólny, państwa, społeczny). Administracja wykonuje obowiązki ważne z punktu widzenia państwowego, może je rozstrzygać w sposób władczy, tym samym posiada prawa i obowiązki, których inne podmioty nigdy nie będą posiadać (aspekt przedmiotowy).

Obowiązki administracji są obowiązkami o charakterze publicznym, nakładanymi przez organy administracji, działające w sposób władczy i występujące w interesie ogólnym. Służą oddziaływaniu na społeczeństwo w celu utrzymania lub osiągnięcia określonych stanów rzeczywistości.

Obowiązki administracji publicznej występują w sferze jej działań prawnych oraz faktycznych (materialno-technicznych). W sferze prawnej występują klasyczne prawne obowiązki, w sferze działań faktycznych polegające na: opiniowaniu, informowaniu, projektowaniu, programowaniu

---

<sup>39</sup> J. Homplewicz, *Ogólne a szczególne zakresy obowiązków prawnych administracji państwowej*, Krakowskie Studia Prawnicze, Rok XX – 1987, s. 19 i n.

<sup>40</sup> Tamże, s. 210.

<sup>41</sup> K. Kiczka, *Obowiązek w administracyjnym prawie gospodarczym* (w:) A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 326 i n.

<sup>42</sup> J. Homplewicz, *Ogólne...*, s. 20.

(obowiązki poza prawne). Obowiązki rozpoczynają ciąg działań prawnych oraz faktycznych, pojawiają się w przepisach, a następnie podlegają realizacji w poszczególnych fazach: przygotowawczej, akceptującej, realizującej. Obowiązki rozpoczynają ciąg działań i to zarówno po stronie organu, jak i obywatela czy też innych podmiotów niepodporządkowanych administracji.

Obowiązki powstają z mocy prawa (*ipso iure*), to znaczy, że akty prawne z różnymi stanami faktycznymi łączą powstawanie obowiązków prawnych. Mogą powstać także w drodze działań prawnych administracji, takich jak wydawanie aktów administracyjnych (decyzji, postanowień). Obowiązki wynikające właśnie z takich aktów administracyjnych indywidualnych powinny być wykonywane dobrowolnie, gdyż inaczej wszczynane jest postępowanie egzekucyjne zmuszające do przymusowego wykonania obowiązków<sup>43</sup>. Sama administracja jest podmiotem uprawnionym do nałożenia obowiązków w formie aktu administracyjnego i to także ona sama stwierdza zgodność swego żądania z prawem, i sama może wprowadzić akt administracyjny w życie przy użyciu przymusu w razie oporu lub nieposłuszeństwa<sup>44</sup>. Administracja korzysta z tzw. przywileju egzekucji, czyli akcji bezpośredniej (*action directe*). W prawie publicznym podmiot publiczny jest uprawniony do wyegzekwowania przymusowego wykonania w drodze bezpośredniej swojego roszczenia. Podczas gdy dla jednostki w prawie prywatnym dostępne jest tylko *action autorise*<sup>45</sup>.

Zróżnicowanie obowiązków zmusza do wyodrębnienia obowiązków, które administracja wykonuje we współpracy z różnymi podmiotami, w tym z obywatelami, a także obowiązki, w zakresie których administracja odpowiada za rezultaty swojej działalności (za wykonywanie zadań publicznych).

W tym miejscu nie chodzi o formułowanie jeszcze jednej definicji obowiązków administracji, ale o zmianę sposobu patrzenia na obowiązki administracji we współczesnym świecie.

Należy jednocześnie pamiętać, o czym wielokrotnie pisał J. Boć, że organy administracji stosują po prostu prawo, bo do tego zostały powołane i jest to ich obowiązkiem, nigdy natomiast uprawnieniem jak w prawie

<sup>43</sup> K. Kiczka, *Obowiązki w administracyjnym prawie gospodarczym*, (w:) *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2003, s. 328 i cytowana tam literatura.

<sup>44</sup> Tamże, s. 330.

<sup>45</sup> Tamże, s. 331.

cywilnym. Przyjmując również konstrukcję stosunku administracyjno-prawnego, nie będzie ona także odzwierciedlała relacji między stronami jak w stosunku cywilnoprawnym. Uprawnienie i obowiązek wiązane w literaturze w jeden węzeł stosunku administracyjnoprawnego nie stykają się wzajemnie w płaszczyźnie analogicznej do uprawnienia i obowiązku jak w obrębie stosunku cywilnoprawnego<sup>46</sup>.

Pomijając wyjątkowe zdarzenia, można przyjąć, iż w odniesieniu do sytuacji obowiązku prawnego obywatela jak i jego prawem określonego uprawnienia konkretne działanie organu administracyjnego, do którego upoważnia przepis prawa, jest także jego obowiązkiem.

Stąd też ustalenia kwestionujące ścisły związek między działaniem w granicach uprawnienia i działaniem w granicach obowiązku osłabiają konstrukcję stosunku prawnego jako narzędzia badawczego o powszechnym znaczeniu dla relacji prawnych administracji wobec obywatela i obywatela wobec administracji. Obywatel wobec administracji może występować w trzech pozycjach: jako adresat, jako współtwórca oraz jako kontroler działań administracji<sup>47</sup>. Takie postawienie sprawy będzie prowadzić jednak za daleko. Sam podmiot działań administracji może stanowić dodatkowe kryterium wyodrębnienia i systematyzacji obowiązków, ale z punktu widzenia konstrukcji podmiotów może to być obojętne, gdyż nie tylko obywatel jest podmiotem obowiązków administracji. Istotny jest również podział obowiązków administracji w jej sferze przedmiotowej czy też podział na obowiązki prawne i poza prawne, czy wreszcie na bezpośrednie (wynikające z niezmiennych funkcji administracji o charakterze władczym) i pośrednie (wynikające np. z umów cywilnoprawnych). Ograniczenie obowiązków administracji może być również różnie oceniane. Z jednej strony jako doskonalenie regulacji prawnych, z drugiej zaś strony jako odstępowanie od podstawowych obowiązków administracji, np. w sferze ochrony zdrowia, oświaty, szkolnictwa, pomocy społecznej.

## 6. Wielopłaszczyznowość badań obowiązków

Zagadnienie obowiązków prawnych administracji jest złożone i trudne do jednoznacznego rozstrzygnięcia, dlatego może być rozważane w kil-

---

<sup>46</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 60 i n.

<sup>47</sup> Tamże, s. 61.

ku płaszczyznach. Charakterystykę należałoby rozpocząć od płaszczyzny normatywnej.

W płaszczyźnie normatywnej, w ramach której obserwujemy obowiązywanie określonych rozwiązań zawartych w przepisach prawnych, ocenie podlegają zarówno obowiązki, które doprowadziły do wydania określonych przepisów prawnych, ale także ich treść. Prawodawca, określając obowiązki prawne, ustala je w taki sposób, aby znalazły one adresata oraz aby ten adresat zrozumiał ich sens.

Administracja związana jest z prawem i ta konstytucyjna zasada dotyczy wszystkich organów państwa. Administracja związana jest przede wszystkim z prawem materialnym i proceduralnym (wyznaczającym konkretne obowiązki), ale również w ramach prawa ustrojowego znajdujemy wyraźne obowiązki prawne administracji polegające na działaniach obejmujących np. wydawanie aktów normatywnych, aktów administracyjnych, zawieranie porozumień, ugody oraz na innych działaniach administracji publicznej polegających np. na współdziałaniu.

Kolejną płaszczyzną to płaszczyzna nauki. Określa ona i charakteryzuje obowiązki, ustala ich znaczenie, dokonuje egzegezy.

Ważną płaszczyzną badań stanowi również rzeczywiste działanie podejmowane w granicach prawa oraz społeczne oczekiwania obywateli i innych podmiotów niepodlegających bezpośrednio administracji oraz będących poza sferą administracji. Działania administracji publicznej powinny przynosić oczekiwane konkretne i wymierne rezultaty. Będą to nie tylko obowiązki związane z reglamentacją, a więc z nakazami i zakazami, ale i nowe, o nowym kształcie i formie (np. w ramach komunikacji elektronicznej). Administracja publiczna spełnia zadania w strukturze państwa, zadania o charakterze autorytarnym, ale także zadania w strukturze społecznej, w ramach której pojawiają się oczekiwania wobec aktywności administracji, jej nowatorstwa, nowych działań organizacyjnych czy też obowiązków organizacyjnych. Równocześnie jednak trzeba podkreślić, że należyte wykonywanie obowiązków prawnych, w ramach tej płaszczyzny, przez administrację publiczną związane jest ściśle z przestrzeganiem prawa, co także powinno być zgodne z oczekiwaniami społecznymi.

Następną płaszczyzną stanowią relacje obowiązków administracji publicznej w porównaniu do obowiązków obywateli. Te relacje są ściśle związane prawem zwłaszcza po stronie organów administracji. Wzajemne relacje są wyraźnie widoczne nawet w tych dziedzinach, w których oby-



watele są wyłączeni spod regulacji prawnych albo nie podlegają żadnym innym regulacjom.

Obowiązki prawne administracji publicznej związane są także z działalnością władczą i niewładczą administracji publicznej (administrację świadczącą). Obowiązki w tych sferach ulegają ciągle zmianom wraz ze zmianami we współczesnym świecie. Nadal pozostają jednak integralną częścią pewnej całości, jaką jest administracja publiczna. Nie chodzi jednak o przedstawienie formalnych aspektów (np. dotyczących komunikacji elektronicznej), ale wyjaśnienie wszystkich aspektów wplecionych w proces różnych działań administracji, rozumianych jako integralna całość, będących także płaszczyzną badawczą.

Obowiązki prawne związane są również z różnymi rodzajami odpowiedzialności (np. konstytucyjna, polityczna) stanowiącymi także odrębne płaszczyzny badań.

Innym aspektem zróżnicowania i istnienia wielości płaszczyzn są także czynniki pozaprawne, np. czynniki ekonomiczne, społeczne, a także wpływ „kierunków obowiązującej polityki”.

Nie bez znaczenia jest także różna aparatura pojęciowa dotycząca obowiązków prawnych w ogóle i obowiązków prawnych administracji publicznej.

## 7. Obowiązki potencjalne i konkretne

Obowiązki prawne mają dwojaki charakter: mogą być obowiązkami potencjalnymi, z którymi mamy do czynienia, gdy zdarzenie będące warunkiem zaktualizowania obowiązku jeszcze nie nastąpiło, lub może to być obowiązek zaktualizowany, gdy norma prawna nie ma określonego zakresu zastosowania, a więc obowiązuje w każdych okolicznościach lub wtedy, gdy warunki określone w zakresie zastosowania zostały spełnione<sup>48</sup>.

Obowiązek jest sytuacją prawną podmiotu oznaczonego przez normę postępowania, podmiotu który w określonych okolicznościach jest zobowiązany zachować się w pewien sposób. Obowiązek może być określony przez bezpośrednie wskazanie zachowania, które może być zrealizowane, lub przez określenie celu, jaki ma być przez dany podmiot osiągnięty. W pierwszym przypadku podmiot wskazany przez normę jest zobowiązany realizować to

---

<sup>48</sup> Por. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 146 i n.

zachowanie oraz zachowanie niezbędne do jego realizacji przy równoczesnym zakazie realizowania zachowań uniemożliwiających realizację zachowania wskazanego. Natomiast w sytuacji określenia celu podmiot zobowiązany jest realizować zachowania konieczne do jego osiągnięcia. W przypadku gdy norma określa okoliczności, w których obowiązek ma być zrealizowany, a zdarzenie konieczne do urzeczywistnienia jeszcze nie nastąpiło, mamy do czynienia z obowiązkiem potencjalnym. Ocenę, czy nastąpiła aktualizacja obowiązku, przez ziszczenie się okoliczności koniecznych, pozostawiono podmiotowi, na który dany obowiązek został nałożony<sup>49</sup>.

Analogiczna sytuacja powstaje na gruncie administracji. Obowiązki prawne administracji na etapie samego regulowania ich prawem są obowiązkami potencjalnymi. Zalicza się do nich wszelkie zobowiązania adresowane do administracji, które realizowane mogą być jedynie na podstawie przepisów prawa. Potencjalny obowiązek prawny zostaje określony przez prawodawcę, gdy zostanie określone zobowiązanie administracji, niezależnie od jego rodzaju. Potencjalne obowiązki administracji dotyczące podjęcia określonych działań zostały określone w aktach wysokiej rangi, przede wszystkim w Konstytucji. Ten ewentualny obowiązek po wypełnieniu określonych warunków, ujętych zazwyczaj w przepisach szczegółowych, staje się konkretny<sup>50</sup>. Rodzaje warunków określa prawodawca. W rekonstrukcji obowiązku powinno się ustalić nie tylko warunki, ale także moment, który decyduje o tym, że obowiązek prawny zostaje przez administrację faktycznie wykonany lub zostały stworzone warunki do jego wykonania. Inny moment decyduje o konkretyzacji, a jeszcze inny o ich wykonaniu (realizacji prawa).

Odnosząc się do zaprezentowanych stanowisk, można dodać, że w stosunku do organów administracji mogłaby nastąpić „jakościowa zmiana” pola realizacji kompetencji. Organy administracji z reguły mają sztywny zakres działania ustalony aktami prawnymi. W sytuacji, o której mowa, może ujawniać się swoiste nowe źródło statusu prawnego organu administracji. Należy wyraźnie podkreślić, że organ administracji nigdy nie jest w tym sensie „potencjalny” oraz nie ma on „potencjalnych kompetencji”, są one zawsze skonkretyzowane i opisane w przepisach.

Wracając do rozważań niniejszego rozdziału, nasuwają się jeszcze inne uwagi. Obowiązki prawne administracji pochodzą nie tylko z norm

<sup>49</sup> Tamże, s. 194.

<sup>50</sup> M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 78 i n. oraz cytowana tam literatura.

prawa administracyjnego, ale także z innych gałęzi prawa, np. z prawa konstytucyjnego i związanej z nim konstytucyjnej rangi działań powinnościowych administracji.

Obowiązki prawne to nakazane lub zakazane sposoby zachowania się wyznaczone przez przepisy prawne. Cechą charakterystyczną obowiązków prawnych jest brak możliwości wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku – istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania. Konieczne jest także wskazanie podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego zachowania się<sup>51</sup>. Ten obowiązek określonego zachowania się w danej sytuacji wyrażony jest w normach prawnych zawartych w źródłach prawa, leżących u podstaw danego systemu prawnego lub odgrywających w nim szczególną rolę<sup>52</sup>.

Obowiązki prawne administracji mogą występować w różnych kategoriach, rodzajach, mogą się różnić zakresem, sposobem ich określenia. Mogą to być obowiązki wynikające z funkcji administracji, a także z prawnych form działania administracji, obowiązki mające za przedmiot tryb postępowania i wynik postępowania, występujące w stosunkach pomiędzy administracją a obywatelem oraz wynikające ze stosunków między podmiotami administracji wyższego i niższego szczebla, obowiązki kompleksowe i wynikające z „ciągu działań”.

---

<sup>51</sup> F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 124–125.

<sup>52</sup> B. Banaszak, *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, Wrocław 1997, s. 16 i n. Autor definiuje obowiązki prawne w odniesieniu do jednostek. Wszechstronne opracowanie problemu obowiązku znajdujemy w literaturze prawa konstytucyjnego, gdzie obowiązek wyrażony w normie konstytucyjnej określany jest jako obowiązek konstytucyjny. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej część rozdziału drugiego poświęciła obowiązkom (art. 82–86), znajdujemy je również w innych przepisach tego rozdziału, gdy wiążą się one z ustanowionymi w nich prawami. W katalogu obowiązków konstytucyjnych możemy wyróżnić: obowiązek przestrzegania prawa jako tradycyjny obowiązek wynikający z istoty stosunków między jednostką a państwem. Obowiązek ten ma charakter ogólny, gdy o jego treści decydują szczegółowe obowiązki nałożone na jednostkę przez Konstytucję lub ustawy; obowiązek szanowania wolności i prawa innych oraz zakaz zmuszania innych do czynienia tego, czego prawo im nie nakazuje; obowiązek ujawniania informacji dotyczącej własnej osoby, jeżeli nakaze to ustawa; obowiązek nauki do 18. roku życia; obowiązek dbałości o stan środowiska; obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych; obowiązek wierności RP; obowiązek troski o dobro wspólne; obowiązek obrony ojczyzny i służby wojskowej lub zastępczej. Obowiązki, o których mowa w ustawie konstytucyjnej, to przede wszystkim obowiązki jednostki, to do niej skierowane są nakazy prawne dotyczące określonego zachowania, których celem jest ochrona i rozwój najważniejszych dóbr społecznych, istotnych zarówno dla interesu ogólnego, jak i indywidualnego. Zob. m.in. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 474 i n., 483 i n.; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 146 i n.; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2001, s. 58.