

PRAWO ADMINISTRACYJNE W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

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

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

PRAWO ADMINISTRACYJNE W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

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

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

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 września 2022 r.

Recenzenci

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

Dr hab. Anna Barczak, prof. US

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zajac

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maż

Redaktor inicjujący Wydawnictwa UŁ

Monika Borowczyk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

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

© Copyright for this edition by Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022

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

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

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

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8



wydawnictwo.uni.lodz.pl



księgarnia@uni.lodz.pl



(42) 665 58 63

SPIIS TREŚCI

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

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

Część I

SŁUŻEBNA ROLA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Paweł Romaniuk

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

Piotr Ruczkowski

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

Przemysław Wilczyński

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

Część II

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

Anna De Ambrosis Vigna

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

<i>Monika Kapusta</i>	
Rota ślubowania policjanta a istota służby w Policji	93
<i>Natalia Kohtamäki</i>	
Europejska administracja zintegrowana w służbie wspólnoty	107
<i>Piotr Korzeniowski</i>	
Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Konwencji z Aarhus jako instrument realizacji prawa do środowiska	121
<i>Anna Łukaszuk</i>	
Znaczenie rozwiązań z zakresu e-administracji w czasie pandemii COVID-19	139
<i>Radosław Mędrzycki</i>	
Prawo administracyjne w służbie osób ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi – stan obecny i perspektywy rozwaju	157
<i>Ewa Olejniczak-Szałowska</i>	
Obowiązek inicjatora referendum lokalnego dotyczący powiadamiania członków wspólnoty samorządowej o przedmiocie zamierzonego referendum	177
<i>Aleksandra Puczek</i>	
Umowy cywilnoprawne w prawie administracyjnym i praktyce organów administracji publicznej jako instrumenty służące jednostce i wspólnocie	193
<i>Dominika Skoczylas</i>	
Aksjologiczny wymiar e-administracji i cyberbezpieczeństwa w kontekście potrzeb jednostki i wspólnoty	207

Paweł Śwital

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

Część III

JEDNOSTKA I WSPÓLNOTA JAKO PODMIOTY SŁUŻBY W MATERIALNYM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Łukasz Kamiński

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

Maria Karcz-Kaczmarek

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

Piotr Kobyłski

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

Tomasz Kosicki

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

Renata Lewicka

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

Konrad Łuczak

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

Marta Nikodemaska

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

Agnieszka Piskorz-Ryń

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

Agnieszka Rabiega-Przyłęcka

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

Joanna Smarż

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

Część IV PRAWO PROCESOWE W SŁUŻBIE JEDNOSTCE I WSPÓLNOCIE

Agata Cebera, Jakub G. Firlus

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

Marcin Kamiński

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

Zbigniew R. Kmiecik

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

Hanna Knysiak-Sudyka

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

Mariusz Kotulski

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

Angelika Kurzawa

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

Marek Lewicki

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

Dominika Łukawska-Białogłowska

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

Magdalena Sieniuc

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

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

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

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

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

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

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

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

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

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

Czasopisma i publikatory

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

Inne

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

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

SŁOWO WPROWADZAJĄCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zofia Duniewska
Maria Karcz-Kaczmarek
Przemysław Wilczyński

Bibliografia

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

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

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

Orzecznictwo

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

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

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

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

Część I

**SŁUŻEBNA ROLA PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO –
ZAGADNIENIA OGÓLNE**

Paweł Romaniuk

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

1. Koncepcja tzw. dobrej administracji

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Wybrane założenia prawa do dobrej administracji w samorządzie lokalnym

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.

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

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

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

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

4. Konstatacje i wnioski

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

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

²⁴ I. Lipowicz, *Prawo...*, s. 122.

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

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

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

Bibliografia

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

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

Orzecznictwo

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

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

Piotr Ruczkowski

WYKŁADNIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO A BEZPIECZEŃSTWO PRAWNE JEDNOSTKI I PODMIOTU ADMINISTRUJĄCEGO

„Kiedy nie można wymierzyć sprawiedliwości,
pozostaje tylko wybór między przebaczeniem a zemstą”.
*Donato Carrisi*¹

1. Uwagi wprowadzające

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Wnioski końcowe

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

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

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

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

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

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