
NSA

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ISSN 1734-803X Nr indeksu 204358

ZESZYTY NAUKOWE Sądownictwa Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XVII nr 6 (99) /2021

Informacja dla autorów w sprawie przygotowania tekstu do publikacji

Redakcja przyjmuje do publikacji opracowania przygotowane w edytorze WORD z dołączonym nośnikiem elektronicznym lub przesłane e-mailem: msawicka@nsa.gov.pl

Szczegółowe zasady przygotowania tekstu są zamieszczone na stronie www.nsa.gov.pl/zeszyty-naukowe.php. Przesłanie opracowania do redakcji jest równocześnie wyrażeniem zgody na przekazanie praw do jego publikacji, potwierdzone dołączeniem oświadczenia autora o przekazaniu licencji wydawniczej zamieszczonego na stronie www.czasopisma.

Objętość artykułu studialnego powinna wynosić około 1 arkusza (40 000 znaków: tekst główny, przypisy i inne elementy), glosy – około 0,5 arkusza. Do artykułu należy dołączyć półstronicowe streszczenie (ok. 900 znaków), słowa klucze w językach polskim i angielskim oraz bibliografię załącznikową.

Autor powinien podać swój stopień i tytuł naukowy oraz zawodowy, miejsce pracy, adres zamieszkania, telefon, numer PESEL.

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w tekstach autorskich skrótów i zmian redakcyjnych. Teksty są adjustowane, a następnie autoryzowane. Za ostateczne brzmienie tekstu odpowiada autor. Opracowania problemowe są recenzowane według zasad zamieszczonych na trzeciej stronie okładki czasopisma i jego stronie www.

Przedruk wymaga zgody wydawcy, cytowanie – powołania się na źródło.

*

Redakcja wdrożyła procedurę zabezpieczającą oryginalność publikacji naukowych polegającą na tym, że:

- jeśli tekst jest podpisany przez więcej niż jednego autora, należy w nim umieścić (w przypisie) dokładne określenie wkładu, jaki w jego powstanie wnieśli poszczególni współautorzy (z podaniem informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystywanych podczas przygotowywania publikacji). Ujawnić należy także (np. w formie podziękowań) nazwiska wszystkich osób, które przyczyniły się do powstania publikacji, a nie figurują jako autorzy. Ma to na celu zapobieganie nierzetelnym praktykom naukowym, do których należy *ghostwriting* (tj. ukrywanie osób, które przyczyniły się do powstania tekstu) i *quest authorship* (tj. wymienianie jako autorów osób, które przyczyniły się w znikomym stopniu do powstania publikacji albo wcale nie wniosły w nią swojego wkładu),
- wykrycie takich praktyk przez redakcję będzie skutkowało powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucji zatrudniających autorów, towarzystw naukowych, stowarzyszeń edytorów naukowych itp.),
- należy także podać (w przypisie) informacje o źródłach finansowania danej publikacji, takich jak np. granty krajowe, międzynarodowe, dotacje fundacji, stowarzyszeń lub instytucji komercyjnych,
- odpowiedzialność za podanie powyższych danych ponosi autor bezpośrednio zgłaszający tekst do redakcji.

Za publikację w dwumiesięczniku „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” autor otrzymuje honorarium.

Redakcja nie zwraca autorom nadesłanych materiałów.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

_____ Administracyjnego _____

dwumiesięcznik

rok XVII nr 6 (99)/2021

Warszawa 2021

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzcíński
ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz
SEKRETARZ REDAKCJI mgr Małgorzata Sawicka-Jezierczuk (e-mail: msawicka@nsa.gov.pl)

RADA PROGRAMOWA

CZŁONKOWIE

prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarsz, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,
dr hab. Jacek Chleby, mgr Irena Chojnacka, prof. dr hab. Roman Hauser,
dr Andrzej Kisielewicz, prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, sędzia NSA Maria Wiśniewska,
prof. dr hab. Zbigniew Witkowski, prof. dr hab. Andrzej Wróbel,
prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

MIĘDZYNARODOWI CZŁONKOWIE

Dr., Dr. h.c. mult. Eckart Hien, Dr. Univ.-Prof., Clemens Jabloner,
Prof. JUDr Jan Filip, Sędzia Olof Olsson, Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Rainer Arnold,
Prof. dr Georges Ravarani, Prof. dr hab. Virgilijus Valančius

*

redaktor tematyczny prof. dr hab. Wojciech Piątek
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny dr Michał Szwast

ADRES REDAKCJI

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5
tel. 22 551-67-25, e-mail: msawicka@nsa.gov.pl; www.nsa.gov.pl/zeszyty-naukowe.php

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2021

ISSN 1734-803X
Nr indeksu 204358

Liczba punktów za publikację wynosi 20.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.



Wolters Kluwer

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska-Milczarek
klaudia.szawłowska@wolterskluwer.com

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopism można uzyskać
pod numerem infolinii: tel. 801 044 545, prenumerata@wolterskluwer.pl
Obsługa Klienta: tel. 22 535 82 72, księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

Skład i łamanie: Andytex, Warszawa
Druk ukończono w grudniu 2021 roku. Nakład 1000 egz.

SPIS TREŚCI

Table of contents	6
-------------------------	---

STUDIA I MATERIAŁY

<i>Prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)</i>	
Przestrzeń jurysdykcji administracyjnej	9
Summary	25
<i>Sędzia NSA Dariusz Dudra (Naczelny Sąd Administracyjny)</i>	
Zagadnienie wysokości wpisu sądowego oraz kosztów zastępstwa procesowego na tle postanowienia organu egzekucyjnego o obciążeniu wierzyciela kosztami egzekucyjnymi	26
Summary	40
<i>Dr Jakub Szremski (Uniwersytet Wrocławski)</i>	
Inne uzasadnione przyczyny jako przesłanka odmowy wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego	41
Summary	52
<i>Mgr Kamil Krauschar (członek Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie)</i>	
Wymiar stawek opłat w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz determinanty cenotwórcze tych opłat w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	54
Summary	74
<i>Mgr Przemysław Iżycki (doktorant, Uniwersytet Warszawski; asystent sędziego, Naczelny Sąd Administracyjny)</i>	
O wymogu podpisania pisma wniesionego do sądu administracyjnego w formie dokumentu elektronicznego	75
Summary	85

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie: prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel)	
Odesłanie prejudycjalne – Artykuły 34 i 36 TFUE – Swobodny przepływ towarów – Środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi – Produkty lecznicze stosowane u ludzi – Import równoległy produktów leczniczych – Przepisy państwa członkowskiego przewidujące wygaśnięcie z mocy prawa pozwolenia na import równoległy po upływie roku od wygaśnięcia pozwolenia na dopuszczenie do obrotu referencyjnego produktu leczniczego – Ochrona zdrowia i życia ludzi – Proporcjonalność – Dyrektywa 2001/83/WE – Nadzór nad bezpieczeństwem farmakoterapii Wyrok TS z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie C-488/20 <i>Delfarma</i> , ECLI:EU:C:2021:956	87

II.	Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: <i>dr Agnieszka Wilk-Ilewicz</i>) Nadmierna ingerencja w prawo do życia prywatnego w związku z budową autostrady i jej wpływem na życie okolicznych mieszkańców Wyrok ETPC z dnia 14 października 2021 r. w sprawie <i>Kapa i inni przeciwko Polsce</i> (skargi nr 75031/13 i trzy inne)	101
III.	Trybunał Konstytucyjny (wybór: <i>mgr Irena Chojnacka</i> , opracowanie: <i>mgr Mieszko Nowicki</i>) Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2021 r. (sygn. akt SK 37/19) [dot. zwrotu nieruchomości wyłączonej na podstawie specustawy drogowej]	106
IV.	Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: <i>dr Michalina Szpyrka</i>) Wyrok SN z dnia 26 lutego 2021 r. (sygn. akt I CSKP 107/21) [dot. zakresu zobowiązania sprawcy do naprawienia wyrządzonej przez niego szkody; pojęcia „adekwatny związek przyczynowy”]	111
V.	Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne (opracowanie: <i>dr hab. Marcin Wiącek prof. UW</i>) A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 24 maja 2021 r. (sygn. akt I FPS 1/21) [dot. dopuszczalności badania przez sąd administracyjny przesłanek wszczęcia przez organ podatkowy postępowania karnego]	118
	2. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 listopada 2021 r. (sygn. akt I OPS 2/21) [dot. prawa do świadczenia z pomocy społecznej osoby zobowiązanej do zwrotu zaległości wobec funduszu alimentacyjnego]	124
	B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych 1. Wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Op 395/19) [dot. wyrejestrowania skradzionego pojazdu]	129
	2. Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Op 432/19) [dot. interesu prawnego w uzyskaniu danych z rejestru mieszkańców]	132
	3. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2020 r. (sygn. akt I SA/Bk 659/20) [dot. „rażącego naruszenia prawa” jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji podatkowej]	135
VI.	Głosy <i>Prof. dr hab. Hubert Izdebski (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie)</i> Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt II GOK 2/18) [dot. uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 28 sierpnia 2018 r. nr 330/2018 w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej]	140
	Summary	154
	<i>Dr hab. Przemysław Szustakiewicz (profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie)</i> Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r. (sygn. akt I OSK 1533/19) [dot. przetwarzania sensytywnych danych osobowych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości]	155
	Summary	162

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE NA ŚWIECIE

<i>Mgr Piotr Ostrowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i> O sposobach zwiększania efektywności sądownictwa administracyjnego na przykładzie rozwiązań przyjmowanych we Francji	165
Summary	182

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (wrzesień–październik 2021 r.) (opracowała dr hab. Anna Rossmannith)	185
---	-----

BIBLIOGRAFIA

I. Recenzje

Joanna Wegner, <i>Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną</i> , Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021, stron 352 (rec. Janusz Drachal, sędzia NSA w st. spocz.)	195
---	-----

II. Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego

(wrzesień–październik 2021 r.) (opracowała mgr Marta Jaszcukowa)	198
Sprostowanie	203

TABLE OF CONTENTS

STUDIES AND PAPERS

<i>Prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz (Jagiellonian University in Kraków)</i>	
Sphere of administrative jurisdiction	9
Summary	25
<i>Dariusz Dudra, judge of the Supreme Administrative Court (Supreme Administrative Court)</i>	
The question of the amount of the court fee and the costs of representation in the context of the decision of the enforcement authority to charge the creditor with the enforcement costs	26
Summary	40
<i>Dr Jakub Szremski (University of Wrocław)</i>	
Other justified grounds as a prerequisite for applying the institution of refusal to initiate a jurisdictional administrative procedure	41
Summary	52
<i>Mgr Kamil Krauschar (member of the Regional Chamber of Auditors)</i>	
Rates of fees in the municipal waste management system and their price-forming determinants in the light of the case-law of administrative courts	54
Summary	74
<i>Mgr Przemysław Iżycki (doctoral candidate, University of Warsaw, judge assistant, Supreme Administrative Court)</i>	
On the requirement to sign a letter submitted to an administrative court in the form of an electronic document	75
Summary	85

CASE-LAW REFERENCES

I. Court of Justice of the European Union (selected and edited by: <i>prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i>)	
Reference for a preliminary ruling – Articles 34 and 36 TFEU – Free movement of goods – Measures having effect equivalent to quantitative restrictions – Medicinal products for human use – Parallel imports of medicinal products – Legislation of a Member State providing for the legal expiry of a parallel importation authorisation one year after the marketing authorisation of the reference medicinal product has expired – Protection of health and life of humans – Proportionality – Directive 2001/83/EC – Pharmacovigilance Judgment of the CJEU of 25 November 2021, C-488/20, Delfarma, ECLI:EU:C:2021:956	87
II. European Court of Human Rights (selected and edited by: <i>dr Agnieszka Wilk-Ilewicz</i>)	
Excessive interference with the right to private life in connection with the construction of a motorway and its impact on the lives of local residents	

ECtHR judgment of 14 October 2021 in case <i>Kapa and Others v. Poland</i> (Applications Nos. 75031/13 and three others)	101
III. Constitutional Tribunal (selected by: <i>mgr Irena Chojnacka</i> , edited by: <i>mgr Mieszko Nowicki</i>)	
Judgment of the Constitutional Tribunal of 30 June 2021 (Case File No. SK 37/19) [concerning the return of properties expropriated without purpose]	106
IV. Supreme Court (selected and edited by: <i>dr Michalina Szpyrka</i>)	
Judgment of the Supreme Court of 26 February 2021 (Case File No. I CSKP 107/21) [concerning the scope of the obligation of the perpetrator to remedy the damage they have caused and an analysis of the concept of adequate causation]	111
V. Supreme Administrative Court and voivodship administrative courts (edited by: <i>dr hab. Marcin Wiącek</i> , Professor at the University of Warsaw)	
A. Case-law of the Supreme Administrative Court	
1. Resolution of the Supreme Administrative Court of 24 May 2021 (Case File No. I FPS 1/21) [concerning admissibility of examination by an administrative court of prerequisites for initiation of criminal proceedings by a tax authority]	118
2. Resolution of the Supreme Administrative Court of 8 November 2021 (Case File No. I OPS 2/21) [concerning the right to social welfare benefits of a person obliged to repay arrears to the child maintenance fund]	124
B. Case-law of voivodship administrative courts	
1. Judgement of the Voivodship Administrative Court in Opole of 19 December 2019 (Case File No. II SA/Op 395/19) [concerning the deregistration of a stolen vehicle] ...	129
2. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Opole of 28 January 2020 (Case File No. II SA/Op 432/19) [concerning the legal interest in obtaining data from the population register]	132
3. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Białystok of 2 December 2020 (Case File No. I SA/Bk 659/20) [concerning 'gross violation of law' as a prerequisite for the declaration of invalidity of a tax decision]	135
VI. Notes	
<i>Prof. Hubert Izdebski (SWPS University of Social Sciences and Humanities in Warsaw)</i>	
Note to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 May 2021 (Case File No. II GOK 2/18) [concerning the resolution of the National Council of the Judiciary of 28 August 2018 No. 330/2018 on the presentation (non-presentation) of applications for appointment to the office of judge of the Supreme Court in the Civil Chamber]	140
Summary	154
<i>Dr hab. Przemysław Szustakiewicz (Professor at Łazarski University in Warsaw)</i>	
Note to the judgment of the Supreme Administrative Court of 26 May 2020 (Case File No. I OSK 1533/19) [concerning the processing of sensitive personal data by courts in connection with their judicial capacity]	155
Summary	162
ADMINISTRATIVE COURTS WORLDWIDE	
<i>Mgr Piotr Ostrowski (Adam Mickiewicz University in Poznań)</i>	
How to increase the efficiency of administrative justice on the example of solutions adopted in France	165
Summary	182

CHRONICLES

Chronicles of administrative judiciary (September – October 2021) (<i>edited by: dr hab. Anna Rossmannith</i>)	185
---	-----

FURTHER REFERENCES

I. Reviews

Joanna Wegner, Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administracją publiczną [Silent settlement of a matter by the public administration], Wolters Kluwer, Warszawa 2021, pages 352 (review by <i>Janusz Drachal, retired judge of the Supreme Administrative Court</i>)	195
--	-----

II. List of publications on administrative proceedings and court administrative proceedings (September – October 2021) (<i>compiled by mgr Marta Jaszcukowa</i>)	198
---	-----

STUDIA I ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz

[Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Administracyjnego;

e-mail: wojciech.jakimowicz@uj.edu.pl;

OID: <https://orcid.org/0000-0001-6999-4574>]

Przestrzeń jurysdykcji administracyjnej

Streszczenie: Artykuł nawiązuje do charakterystyki jurysdykcji administracyjnej dokonanej przez J. Zimmermanna i do wyodrębnionej przez niego kategorii jurysdykcji administracyjnej szeroko rozumianej. Przy założeniu, że istotą jurysdykcji jest „tworzenie prawa w postaci indywidualnej”, w opracowaniu podjęto próbę określenia przestrzeni prawnej jurysdykcji administracyjnej z nawiązaniem do specyfiki i rodzajów norm prawa administracyjnego. Zdiagnozowano materialnoprawne zdeterminowanie przestrzeni jurysdykcji administracyjnej oraz przedstawiono wynikające stąd konsekwencje.

Słowa kluczowe: jurysdykcja administracyjna, postępowanie jurysdykcyjne, indywidualna sprawa administracyjna, prawo dostępu do informacji publicznej

I Jeżeli podążymy za F. Longchamps'em i jego określeniem przestrzeni prawnej jako „ogółu świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem”¹ i jednocześnie będziemy postrzegać pojęcie jurysdykcji administracyjnej – na początek nawet tylko na poziomie pewnej intuicji – jako określenie dotyczące splotu determinowanych prawem charakterystycznych „zachowań ludzi wzajem wobec siebie”, staniemy w obliczu pytań dotyczących specyfiki przestrzeni prawnej tej jurysdykcji, granic tej przestrzeni oraz konsekwencji, jakie się z tym wiążą. Aby móc odpowiedzieć na te pytania, musimy najpierw sprecyzować przyjmowane w niniejszej analizie rozumienie pojęcia „jurysdykcja administracyjna”.

Niewątpliwie na rozumienie teoretycznego pojęcia „jurysdykcja administracyjna” ma wpływ przyjęta konwencja. W doktrynie zauważono, że pojęcie to

¹ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 41.

właśnie w zależności od przyjętej konwencji może być traktowane szeroko bądź ściśle².

Przyjmuję za J. Zimmermannem, że jurysdykcja administracyjna stanowi „obszar działania władzy”, „obszar jednostronnego działania administracji publicznej” „pewien sposób stosowania prawa” łączący się szczególnie ściśle, chociaż nie wyłącznie, z administracyjnym prawem materialnym, a w działaniu jurysdykcyjnym chodzi z reguły o stworzenie prawa w postaci indywidualnej, w ślad za normą ogólną i abstrakcyjną³. Działania jurysdykcyjne mają charakter władczy⁴. Jurysdykcja administracyjna obejmuje więc spłot władczych zachowań administracji publicznej – tj. osób, które wykonują tę administrację jako piastuni organów administrujących – oraz podległych tym zachowaniom zachowań podmiotów administrowanych – tj. podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji publicznej, których prawa „w postaci indywidualnej” są tworzone w wyniku stosowania normy ogólnej i abstrakcyjnej przez organy administrujące. Jurysdykcja administracyjna odbywa się zatem w charakterystycznej dla niej przestrzeni prawnej.

Gdy zastosowanie normy prawa administracyjnego w formie władczej następuje „do końca” – przez wydanie indywidualnego aktu administracyjnego – można mówić o ścisłym traktowaniu pojęcia jurysdykcji administracyjnej, jeżeli natomiast norma prawa administracyjnego „jest zastosowana «z przeskokiem», tzn. bez sformułowania aktu jurysdykcyjnego”, uprawnione jest szerokie traktowanie pojęcia jurysdykcji administracyjnej⁵. W prezentowanych niżej rozważaniach będę nawiązywał do takiej właśnie charakterystyki jurysdykcji administracyjnej dokonanej przez J. Zimmermanna i skoncentruję się na wyodrębnionej przez niego kategorii jurysdykcji administracyjnej szeroko rozumianej. Ściśle traktowana jurysdykcja administracyjna została kompleksowo omówiona przez tego autora.

Należy podkreślić, że jurysdykcja administracyjna nie jest tożsama z postępowaniem jurysdykcyjnym. Postępowanie jurysdykcyjne to takie postępowanie, które pozwala realizować jurysdykcję administracyjną „w sposób zgodny z kanonami państwa prawnego, z postulatami ochrony jej adresata, sprawności działania itd.”⁶ Już w tym miejscu należy zgodzić się ze stanowiskiem J. Zimmermanna, że „wszędzie tam, gdzie prawo materialne wymaga swojej konkretyzacji nie poprzez fakty, ale poprzez czynność prawną organu administracyjnego (najczęściej poprzez akt administracyjny)⁷, musi znaleźć zastosowanie norma procesowa, gdyż bez procedury taka norma nie może zostać skonkretyzowana”⁸.

II. Zgodnie z zaprezentowanym wyżej ujęciem jurysdykcji administracyjnej stanowi ona przejaw stosowania, nie zaś tworzenia prawa, a jej „produktem” – w przy-

² J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 20.

³ Por. charakterystykę jurysdykcji administracyjnej: tamże, s. 5–20.

⁴ Tamże, s. 11.

⁵ Tamże, s. 20.

⁶ Tamże, s. 9.

⁷ A zatem nie tylko poprzez akt administracyjny.

⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 185.

padku jurysdykcji w sensie ścisłym – jest indywidualny akt administracyjny przybierający formę decyzji administracyjnej.

Jurysdykcja administracyjna w szerokim rozumieniu również stanowi przejaw władczego, zewnętrznego, jednostronnego działania organu administrującego z upoważnienia ustawodawcy (przez udzielenie temu organowi kompetencji administracyjnej), jednak działanie to polega na „stworzeniu prawa w postaci indywidualnej, w ślad za normą ogólną i abstrakcyjną” w inny sposób niż przez sformułowanie aktu jurysdykcyjnego, tj. indywidualnego aktu administracyjnego będącego konkretyzacją i indywidualizacją ogólnej i abstrakcyjnej normy prawa administracyjnego w procesie stosowania prawa, rozumianego właśnie jako tworzenie normy indywidualnej i konkretnej na podstawie normy ogólnej i abstrakcyjnej⁹.

Przestrzeń prawna jurysdykcji administracyjnej w szerokim rozumieniu jest zatem wyznaczona także granicami pewnej indywidualnej sprawy administracyjnej, chociaż nie takiej, o jakiej mowa w art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰. Wobec tego stwierdzenie, że indywidualna sprawa administracyjna nie ma „decyzyjnego” charakteru, nie powinno być podstawą do automatycznego przyjmowania, że w przypadku takiej sprawy nie mamy do czynienia z jurysdykcją administracyjną, a w ślad za tym – do automatycznego przekreślania dopuszczalności odwoływania się w odniesieniu do takiej sprawy do ogólnych standardów postępowania jurysdykcyjnego wynikających z aksjologii demokratycznego państwa prawnego. W doktrynie przyjęto, że nawet w przypadku postępowań „pozajurysdykcyjnych”, takich jak administracyjne postępowania nadzorcze lub legislacyjne, dopuszczalne jest odwoływanie się do standardów postępowania jurysdykcyjnego wyznaczonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹.

III. „Tworzenie prawa w postaci indywidualnej”, będące przejawem stosowania prawa, a nie kreowania jego norm ogólnych i abstrakcyjnych (jeżeli przyjmiemy dalece uproszczoną konwencję, że realizowanie prawa odbywa się bądź przez jego tworzenie, bądź przez jego stosowanie), ze swej istoty musi znajdować oparcie w normach prawa powszechnie obowiązującego umocowujących organ admini-

⁹ Przez stosowanie prawa (norm prawnych) rozumie się czynności konwencjonalne organów administracji publicznej, przez które organy te rozstrzygają jakąś sprawę indywidualną i konkretną i czynią to na podstawie obowiązującej normy prawnej, przy tym o ile rezultatem aktu stanowienia (tworzenia) prawa jest norma generalna i abstrakcyjna (albo zbiór takich norm), o tyle rezultatem aktu stosowania prawa jest rozstrzygnięcie jakiejś konkretnej sprawy w formie wydania normy indywidualnej i konkretnej. Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Część 2, Poznań 2003, s. 35.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; dalej: k.p.a.

¹¹ Według J. Zimmermanna „aksjomaty, czyli to, co jest istotą postępowania administracyjnego, znajduje się w postępowaniu jurysdykcyjnym i w jego teorii. Takie aksjomaty mogą i powinny być przenoszone w obręb innych postępowań i tam wykorzystywane, ale (...) nie mogą być tam zastępowane przez inne konstrukcje. Być może prowadzi to do wniosku, że należy wyposażać postępowania pozajurysdykcyjne w cechy postępowania jurysdykcyjnego po to, żeby ograniczyć wielkie zróżnicowanie postępowań, szkodliwe dla całego systemu” – J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 16.

strujący do tego rodzaju działania. Stwierdzenie, że działanie to nie może odbywać się w oderwaniu od przestrzeni prawa powszechnie obowiązującego, a kształtowanie sfery praw i obowiązków indywidualnych adresatów działań organów administracji publicznej musi znajdować podstawę w normach obowiązującego prawa, jeśli mają być zachowane standardy demokratycznego państwa prawnego i jeśli ma być realizowana korespondująca z nimi zasada legalności, jest jednak w takim samym stopniu oczywiste z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawnego, co nieprecyzyjne.

Aby zatem podjąć próbę dokładniejszego określenia przestrzeni prawnej jurysdykcji administracyjnej, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że przedmiot regulacji norm administracyjnego prawa powszechnie obowiązującego, przy wspólnym mianowniku wszystkich norm tego prawa, jakim jest administracja publiczna w rozmaitych jej układach, konfiguracjach i relacjach, jest złożony i m.in. z tego względu wskazuje się w doktrynie różne rodzaje norm tego prawa.

„Prawo w postaci indywidualnej” dotyczy interesów indywidualnych, praw podmiotowych i obowiązków. Interesy te, prawa i obowiązki, a także ich związki ze sferą prawną wspólnoty publicznoprawnej i działających w imieniu tej wspólnoty organów administrujących są bezpośrednio przedmiotem norm prawa materialnego. Niezależnie więc od tego, czy normy te będą podlegały klasycznemu stosowaniu, czy też będą „uruchamiane” w inny sposób, np. przez podejmowanie określonych czynności faktycznych, przestrzeń każdej jurysdykcji administracyjnej, w tym również jurysdykcji w szerokim rozumieniu, to niewątpliwie przestrzeń prawa materialnego.

Związki innego rodzaju norm z wyżej wskazanymi sferami interesów indywidualnych, praw podmiotowych i obowiązków mogą być rozmaite, ale nie są one tak bezpośrednie, jak związki tych sfer z normami prawa materialnego. Te inne normy niewątpliwie mogą oddziaływać na przestrzeń jurysdykcji administracyjnej, ale to nie one wyznaczają tę przestrzeń. Dlatego nie zapominając, że administracja publiczna działa w układach i strukturach wynikających z norm ustrojowych i organizacyjnych, a dopuszczalność w określonych granicach jakiejkolwiek zewnętrznej aktywności organów administrujących wymaga wyposażenia tych organów w kompetencje administracyjne wynikające z norm kompetencyjnych, przy czym sposób czynienia użytku z tych kompetencji określają różnego rodzaju normy zadaniowe czy programowe, trzeba podkreślić, że przestrzeń „tworzenia prawa w postaci indywidualnej” jest wyznaczana normami prawa materialnego, a zatem w tej właśnie przestrzeni jest miejsce dla jurysdykcji administracyjnej. W braku norm prawa materialnego nie sposób jest mówić o przestrzeni jurysdykcji administracyjnej.

IV. Materialnoprawne zdeterminowanie przestrzeni jurysdykcji administracyjnej pociąga za sobą rozmaite konsekwencje. Po pierwsze, ustalenie, iż określony przejaw zachowania organów administracji publicznej nie tylko dotyka bezpośrednio interesów prawnych i praw podmiotowych podmiotów administrowanych, lecz w tym samym czasie prowadzi do „tworzenia prawa w postaci indywidualnej”,

oznacza, że niezależnie od formalnych deklaracji prawodawcy mamy do czynienia z tą częścią przestrzeni prawa administracyjnego, która ma charakter materialnoprawny i jednocześnie przybiera postać jurysdykcji. Kreatorem tej przestrzeni jest prawodawca, a nie podmiot stosujący prawo. Również prawodawca wskazuje, kto i jak ma się zachować w tej przestrzeni. O ile jednak kompetencji organów administrujących ani w ogólności, ani w tym zakresie, tj. w zakresie odnoszącym się do przestrzeni jurysdykcji administracyjnej – zgodnie z ogólnymi zasadami wykładni norm stanowiących podstawę kompetencji administracyjnych – nie można domniemywać, o tyle bardziej złożony jest sposób odczytywania treści i granic przestrzeni jurysdykcji wyznaczony – jak wyżej ustalono – normami materialnego prawa administracyjnego.

Otóż jeżeli przestrzeń ta jest determinowana sferą przyrodzonych praw człowieka, w tym jego wolnością, to podnosząc na marginesie postulat jasności i precyzji wypowiedzi normatywnych prawodawcy reglamentujących tę sferę, należy przyjąć, że w procesie wykładni wypowiedzi te – ujęte w formę przepisów prawnych – powinny być interpretowane ściśle „na rzecz” tej sfery, z uwzględnieniem praw i wolności innych podmiotów, i – odczytywane w ten właśnie sposób – powinny wpływać na wyznaczenie granic przestrzeni jurysdykcji. Z kolei brak administracyjnoprawnej normatywnej reglamentacji sfery przyrodzonych praw i wolności człowieka oznacza, że w relacjach ze wspólnotą publicznoprawną „zasięg” samej tej sfery ma wpływ na określenie granic przestrzeni jurysdykcji administracyjnej. Warto odnotować, że w demokratycznym państwie prawa sfera przyrodzonych praw człowieka, w tym jego wolności, jest deklarowana normami konstytucyjnymi. Nikt, w tym żaden suweren, nie jest władny zakwestionować sfery tego rodzaju praw.

W przypadku pozostałych interesów, praw podmiotowych i obowiązków, tj. interesów, praw podmiotowych i obowiązków kreowanych przez prawodawcę „tu i teraz” i niemających bezpośredniego źródła w sferze przyrodzonych praw człowieka i obywatela, ustalenie istnienia i granic przestrzeni jurysdykcji administracyjnej wymaga stwierdzenia istnienia i zakresu normy prawa materialnego kreującej te interesy, prawa podmiotowe lub obowiązki. W tego rodzaju przypadkach brak takiej normy nie daje podstaw do przyjęcia istnienia przestrzeni jurysdykcji administracyjnej w zakresie konkretnych interesów, praw podmiotowych lub obowiązków.

Wreszcie w sytuacjach, w których kwestia źródeł interesów, praw podmiotowych i obowiązków schodzi na dalszy plan, a podstawowe znaczenie uzyskują normy materialnoprawne odnoszące się w inny sposób do interesów, praw podmiotowych i obowiązków, istnienie tych norm jest warunkiem koniecznym dla stwierdzenia przestrzeni jurysdykcji administracyjnej. Normy tego rodzaju stanowią również podstawę ustalenia, czy jurysdykcja nimi determinowana jest jurysdykcją administracyjną w ścisłym czy szerokim znaczeniu, oraz mają wpływ na określenie granic przestrzeni jurysdykcji nimi determinowanej.

W konsekwencji, po drugie, należy przyjąć, że spośród norm materialnoprawnych to właśnie normy podlegające konkretyzacji i indywidualizacji przesądzają

o tym, czy mamy do czynienia z jurysdykcją administracyjną w ścisłym czy w szerokim znaczeniu. Jeżeli norma taka wyznacza sprawę indywidualną w rozumieniu k.p.a., to jurysdykcja na niej oparta i nią określona będzie jurysdykcją w ścisłym znaczeniu. Wyznaczenie przez normę materialnoprawną sprawy indywidualnej innej niż sprawa indywidualna w rozumieniu k.p.a. daje podstawę do przyjęcia, że jurysdykcja na niej oparta i nią określona będzie jurysdykcją w szerokim znaczeniu. Innymi słowy: stwierdzenie, że „tworzenie prawa w postaci indywidualnej” nie następuje w drodze indywidualizowania i konkretyzowania ogólnej i abstrakcyjnej normy prawa administracyjnego w formie indywidualnego aktu administracyjnego będącego decyzją administracyjną, oznacza, że nadal mamy do czynienia z tą częścią przestrzeni materialnoprawnej prawa administracyjnego, która przybiera postać jurysdykcji, z tym zastrzeżeniem, że nie jest to jurysdykcja w ścisłym znaczeniu.

Po trzecie, konieczne staje się wyznaczenie kryteriów i granic „tworzenia prawa w postaci indywidualnej” następującego w inny sposób niż przez kreowanie indywidualnego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna. Pomocne mogą tu być ustalenia doktryny dotyczące aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹², i kryteriów ich odróżniania od decyzji administracyjnych, a zwłaszcza ustalenie, że cechą charakterystyczną wspomnianych „aktów lub czynności” nie jest – właściwy decyzjom administracyjnym – objaw woli organu administrującego skierowany wprost na utworzenie, zmianę lub zniesienie stosunków prawnych, lecz jest nią bezpośrednia reakcja prawna na określone fakty, mogąca dopiero w dalszej kolejności wpływać na kształtowanie stosunków prawnych¹³. Przyjmuje się, że jeżeli działanie organu administracji publicznej nie jest ukierunkowane przede wszystkim na osiągnięcie celu w postaci orzeczenia o czyichś uprawnieniach lub obowiązkach w następstwie przesądzenia o konsekwencjach normy prawnej w danej sytuacji faktycznej, lecz w pierwszej kolejności jest ukierunkowane na osiągnięcie celu w zakresie stanu faktycznego, który następnie może determinować ukształtowanie czyjejś sytuacji prawnej, w tym determinować zarówno orzeczenie o czyichś uprawnieniach lub obowiązkach, jak i treść tego orzeczenia, to działanie takie stanowi zewnętrzną czynność materialno-techniczną¹⁴. W moim przekonaniu „bezpośredni zamiar wywołania skutków prawnych charak-

¹² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

¹³ Por. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 476; Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. 39, s. 78; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne czynności materialno-techniczne administracji publicznej*, w: *Sto lat polskiej administracji publicznej*, pod red. J. Korczaka, „Prawo” 2019, t. 327, s. 63.

¹⁴ Por. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny...*, s. 477–479, 490–491; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 299; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Czynności faktyczne*, w: *Polskie prawo administracyjne*, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1995, s. 213–215. Por. też: K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998, s. 67; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne czynności...*, s. 64.

teryzuje proces konstruowania aktu (i to aktu w różnych jego możliwych postaciach, w tym aktu indywidualnego i aktu generalnego). Istotny jest tu etap twórczej analizy, której rezultatem jest zamierzony skutek prawny. Skutek prawny w przypadku aktu jest zdeterminowany wynikiem splotu prawa i faktu i stanowi rezultat tego splotu. W przypadku czynności skutek prawny (jeżeli zaistnieje) może być następstwem samego faktu. Idzie oczywiście o rozłożenie akcentów. Wszak sam zamiar wywołania skutków prawnych jest niewystarczający dla ich zaistnienia, konieczny jest jeszcze fakt wydania aktu i jego wprowadzenia do obrotu prawnego (doręczenia, ogłoszenia). Z drugiej strony fakt dokonania czynności nie oznacza, że jest ona przedsięwzięta bez woli osiągnięcia określonego skutku prawnego, ale może tak być. Skutek prawny może tu być jedynie w pewien sposób związany z samym faktem dokonania czynności i to niezależnie od tego, czy i jaki proces analityczny poprzedzał jej dokonanie”¹⁵. Podzielał stanowisko J. Borkowskiego wyrażone na tle regulacji art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA z 1995 r.¹⁶, według którego „Przepis stanowi o «aktach» i o «czynnościach», ale nie wydaje się, żeby w samej rzeczy odnosił się do dwóch różnych prawnych form działania. Te dwa określenia występujące w przepisie muszą odnosić się do indywidualnych czynności materialno-technicznych, które powodują powstanie skutku prawnego przez fakty. (...) Czynności materialno-techniczne stanowią formę działania używaną wtedy, gdy należy stosować prawo materialne bez wchodzenia w spór co do jego treści lub ze względu na to, że nie trzeba dokonywać jego ustalenia. Z tego też względu do zastosowania tej prawnej formy działania administracji wystarcza w pewnych przypadkach całkiem uproszczona procedura administracyjna, a częściej – wystarcza przy ich stosowaniu zachowanie tylko nielicznych formalności ułatwiających zastosowanie prawa materialnego w danym stanie prawnym i faktycznym. (...) Czynność materialno-techniczna stanowi prosty przypadek stosowania prawa bez odwoływania się do względów celowości, a wobec tego zarówno sąd administracyjny, jak i organ administracji publicznej – przynajmniej teoretycznie – powinny określić uprawnienie lub obowiązek na podstawie obowiązującego prawa”¹⁷. Przyjmuje się również, że jednym z elementów odróżniających takie akty lub czynności od decyzji administracyjnych jest brak sformalizowanych postępowań poprzedzających ich wydanie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że brak tego rodzaju postępowań jest jednak przede wszystkim stwierdzeniem zaistniałego stanu rzeczy i nie musi oznaczać, że przynajmniej w stosunku do części aktów lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., „obudowa procesowa” w jakimś zakresie nie jest potrzebna, a nawet konieczna (np. określająca sposób wprowadzenia aktu lub czynności do obrotu prawnego). Po czwarte, na kwalifikację zachowań organu administracji publicznej jako zachowań jurysdykcyjnych nie mają samodzielnego wpływu unormowania dotyczące form działania organów administracji publicznej, w tym przewidujące

¹⁵ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne czynności...*, s. 58–59.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

¹⁷ J. Borkowski, *Podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w świetle ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5, s. 7–8.

dla tych zachowań formy właściwe działaniom jurysdykcyjnym. Rozstrzygające jest wyłącznie kryterium materialnoprawne. Posługiwanie się przez ustawodawcę w konkretnych przypadkach formą decyzji administracyjnej jako formą właściwą dla rozstrzygnięcia sprawy nie zawsze koresponduje z charakterem tej sprawy, a zatem kryterium to (kryterium formy przewidzianej przez ustawodawcę) automatycznie, wystarczająco, samoistnie i bezpośrednio nie determinuje ani jurysdykcji administracyjnej, ani charakteru tej jurysdykcji.

Po piąte, należy przyjąć, że jeżeli w przestrzeni prawa administracyjnego dochodzi do jakiegokolwiek „tworzenia prawa w postaci indywidualnej”, to konieczne jest nadanie temu procesowi kształtu realizującego standardy demokratycznego państwa prawnego, w tym uwzględniającego władztwo podmiotów administrowanych i słabszą – bo podporządkowaną władztwu – pozycję podmiotów administrowanych oraz potrzebę zapewnienia gwarancji poszanowania interesów i praw podmiotów słabszych w relacjach wyznaczonych kategorią stosunku administracyjnoprawnego, tj. podmiotów administrowanych, a także realną możliwość kontroli działania podmiotów silniejszych w tych relacjach, tj. organów administracji publicznej. Oznacza to, że każda jurysdykcja potrzebuje adekwatnej obudowy procesowej. Jeżeli prawodawca nie obudowuje przestrzeni jurysdykcji administracyjnej w sposób bezpośredni normami pozwalającymi realizować wskazane wyżej standardy, uzasadnione jest traktowanie potrzeby poszanowania tych standardów jako wskazówki interpretacyjnej obowiązującego prawa, w tym jako kryterium doboru i sposobu korzystania z wypracowanych w doktrynie mechanizmów rozumowań prawniczych. Uważam, że przy przyjęciu, że w przypadku jurysdykcji w ścisłym znaczeniu rolę jej adekwatnej obudowy procesowej spełnia przede wszystkim Kodeks postępowania administracyjnego i Kodeks ten – zgodnie ze słusznym i powszechnym stanowiskiem doktryny (akceptowanym również w orzecznictwie¹⁸) – zawiera wiele unormowań „uniwersalnych” dla całego prawa administracyjnego, w tym również prawa materialnego, to nie ma przeszkód, aby te jego rozwiązania, które odnoszą się do gwarancji poprawności prowadzenia jurysdykcji administracyjnej w ścisłym znaczeniu, w tym zwłaszcza do gwarancji procesowych podmiotów administrowanych, odnosić w drodze rozumowania opartego na analogii *iuris* również do jurysdykcji w szerokim rozumieniu, ze wszystkimi zastrzeżeniami, jakie doktryna prezentuje w stosunku do posługiwania się w prawie administracyjnym rozumowaniem opartym na analogii.

Po szóste wreszcie, konieczna jest kontrola sądownoadministracyjna również takiego „tworzenia prawa w postaci indywidualnej”, które nie przybiera charakteru jurysdykcji administracyjnej wyłącznie w ścisłym znaczeniu. Aby efekt „tworzenia prawa w postaci indywidualnej” mógł być wszechstronnie oceniony

¹⁸ Por. wyrok WSA w Krakowie z 8 marca 2019 r., II SA/Kr 1526/18, w którym przyjęto, że „Choć dokonywanie czynności sporządzenia i włączenia karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków nie odbywa się wprost w trybie jurysdykcji administracyjnej, to znajdują do niej zastosowanie ogólne zasady i standardy wyrażone w k.p.a. Mając na uwadze konstytucyjną zasadę jawności i przejrzystości działania administracji publicznej (art. 2 Konstytucji), organy powinny w rzetelny sposób informować właścicieli o tym, że ich nieruchomości zostały objęte wojewódzką ewidencją zabytków”.

z punktu widzenia jego zgodności z prawem, sąd administracyjny powinien mieć możliwość zweryfikowania sposobu dochodzenia przez organ do uzyskania tego efektu z punktu widzenia kryterium legalności, w tym legalności celu i legalności aksjologicznej¹⁹. Widoczne jest tu pewne „potrójne sprzężenie zwrotne”: z jednej strony standardy demokratycznego państwa prawnego wymagają objęcia kontrolą sądownoadministracyjną wszelkich działań i zaniechań organów wykonujących administrację publiczną, z drugiej strony dla wszechstronności i efektywności tej kontroli konieczne jest zapewnienie sądowi możliwości zweryfikowania realizowania przez organ standardów demokratycznego państwa prawnego (a zatem np. podania przez organ motywów jego działania), a w konsekwencji tą drogą właśnie – z trzeciej strony – konieczne jest ograniczenie dowolności działań organu poprzez zobligowanie go do poszanowania tego rodzaju standardów.

Zestawienie wymienionych wyżej konsekwencji materialnoprawnego zdeternowania przestrzeni jurysdykcji administracyjnej, w tym zwłaszcza dwóch ostatnich, wzmacnia tezę o potrzebie i dopuszczalności, a czasem i konieczności odwoływania się w procesach realizowania jurysdykcji administracyjnej w jej szerokim rozumieniu do tych standardów postępowania jurysdykcyjnego przyjętych zwłaszcza w k.p.a., które można ocenić jako uniwersalne.

V. Zasygnalizowane wyżej konsekwencje materialnoprawnego zdeternowania przestrzeni jurysdykcji administracyjnej odniesione do szerokiego rozumienia tej jurysdykcji warto zobrazować konkretnym przykładem.

Analiza przepisów obowiązującego porządku prawnego oraz poglądów doktryny i orzecznictwa, a zwłaszcza ewolucji zapatrywań przez nie prezentowanych, pozwala na postawienie tezy, że charakter jurysdykcji administracyjnej w jej szerokim rozumieniu mają działania kompetentnych podmiotów podejmowane w sprawach dostępu do informacji publicznej. W przypadku spraw dostępu do informacji publicznej ewoluująca wykładnia przepisów prawa dotyczących tych spraw wskazuje, że ukierunkowany rozwój jurysdykcji administracyjnej może być również wynikiem właśnie procesów wykładniczych, stanowiących stopniowe „odkrywanie” w wyniku kolejnych analiz doktryny i orzecznictwa takiego właśnie charakteru działań podmiotów stosujących prawo.

VI. Analiza art. 61 ust. 1–3 Konstytucji RP²⁰ oraz przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej²¹, w tym zwłaszcza jej art. 1 ust. 1 i art. 3, uzasadnia wniosek – niekwestionowany ani w doktrynie, ani w orzecznictwie – zgodnie z którym prawo

¹⁹ Pojęciem „legalność aksjologiczna” posługuje się J. Zimmermann, który ujmuje ją jako „zgodność zaskarżonego aktu z wartościami, jakie powinny być stać za jego podjęciem”, i podkreśla, że pojęcie to nie wiąże się z odstępowaniem od kryterium zgodności z prawem, „skoro prawo powinno powstawać na podstawie wartości i ma zawsze swoją stronę aksjologiczną” – J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 160–161.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.; dalej: u.d.i.p.

do informacji publicznej odpowiada teoretycznej konstrukcji publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej, wyposażającego jego beneficjenta w roszczenie o sprecyzowane pozytywne zachowanie podmiotu reprezentującego wspólnotę publicznoprawną, tj. w roszczenie o udzielenie konkretnej informacji publicznej wyznaczonej żądaniem wnioskującego, a nie w roszczenie o nieingerencję w określonej sferę prawną żądającego, charakteryzujące tzw. prawa o treści negatywnej. Prawo to zachowuje przy tym charakter prawa wykreowanego przez prawodawcę, a nie prawa zadeklarowanego, którego pierwotnym źródłem byłaby przyrodzona godność człowieka i jego przyrodzone prawa wynikające z istoty ludzkiej natury²².

Udostępnienie informacji publicznej ma z istoty charakter oświadczenia wiedzy. Warto przytoczyć poglądy orzecznictwa, wypracowane na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzującego go art. 6 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 u.d.i.p., zgodnie z którymi informacją publiczną jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Status informacji publicznej uzyskuje przy tym taka informacja, która jest związana z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej (państwa). Podkreśla się zatem, że informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej. Równolegle akcentuje się powiązania informacji publicznej z dynamiczną działalnością państwa jako organizatora życia społeczno-gospodarczego oraz wskazuje się, że w demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej²³. Przyjmuje się w konsekwencji, że wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest wniosek, który jednocześnie dotyczy: 1) informacji rozumianej jako powiadomienie, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, pouczenie, czyli oświadczenia wiedzy, które – na co wskazuje analiza art. 6 u.d.i.p. – dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu wykonującego zadania publiczne podejmowanych w zakresie wykonywania takich zadań; 2) informacji istniejącej i znajdującej się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia; 3) informacji dotyczącej spraw publicznych. Na pojęcie sprawy publicznej, o której ma być udzielona informacja publiczna, składa się przede wszystkim charakter publiczny zadań wykonywanych przez określony podmiot. Tam zatem, gdzie występuje aktywność organów publicznych nawet jedynie w ich funkcjonalnym znaczeniu, mamy do czynienia z informacją publiczną²⁴. Podkreśla się, że „udzielanie informacji publicznej nie może polegać na konkre-

²² Por. W. Jakimowicz, *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Causus” 2017, nr 84, s. 6–15.

²³ Por. wyrok NSA z 31 maja 2004 r., OSK 205/04; wyroki WSA w Warszawie: z 28 stycznia 2009 r., II SA/Wa 1542/08; z 12 października 2010 r., II SA/Wa 933/10; z 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 117/09.

²⁴ Wyroki NSA: z 30 września 2015 r., I OSK 2093/14; z 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1721/17; z 3 marca 2019 r., I OSK 666/17; wyrok WSA we Wrocławiu z 5 września 2019 r., IV SAB/Wr 144/19.

tyzowaniu normy generalnej lub abstrakcyjnej, ocenie zastosowania normy, ustalaniu istnienia stosunku prawnego czy jego treści. Przedmiotem regulacji zawartej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. są dane obiektywne, fakty, wydarzenia czy wiadomości²⁵.

Udostępnienie informacji publicznej nie stanowi przejawu konkretyzacji i indywidualizacji ogólnej i abstrakcyjnej normy prawa materialnego i jako takie nie stanowi aktu stosowania prawa w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje się w teorii prawa. Tym samym udostępnienie informacji publicznej nie następuje w ramach jurysdykcji administracyjnej w jej ścisłym znaczeniu i nie przybiera formy decyzji administracyjnej.

Niewątpliwie jednak udostępnienie informacji publicznej jest działaniem upoważnionego przez ustawodawcę podmiotu stanowiącym odpowiedź na kierowane do niego roszczenie, a w wyniku tej odpowiedzi podmiot publicznego prawa podmiotowego, w sytuacji gdy uzyskuje zaspokojenie swojego roszczenia w formie udzielonej mu informacji, której żądał, jest bogatszy o wiedzę, której wcześniej nie miał. Zrealizowanie prawa określonego indywidualnego podmiotu do uzyskania konkretnej informacji publicznej przez udzielenie tej właśnie informacji jest pewnego rodzaju przysporzeniem w sferze prawnej żądającego, a zatem może być traktowane jako „stworzenie” w wyniku działań organu „prawa w postaci indywidualnej, w ślad za normą ogólną i abstrakcyjną” w inny sposób niż przez sformułowanie aktu jurysdykcyjnego, tj. właśnie przez poinformowanie. Treścią publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej nie jest roszczenie o wydanie decyzji administracyjnej określonej treści, lecz roszczenie o określone zachowanie organu w formie przedstawienia informacji. Odpowiedź na zadane pytanie jest jednak wynikiem procesu myślowego i jako taka mogłaby być rozpatrywana w kontekście pewnego aktu indywidualnego urzeczywistniającego się w nierozzerwalnie z nim związanej czynności poinformowania. Odpowiedź ta w moim przekonaniu mieści się w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., chociaż w orzecznictwie konsekwentnie kwestionuje się taką jej kwalifikację.

Podobnie jak udostępnienie informacji publicznej, również odmowa zaspokojenia prawa do uzyskania informacji publicznej kształtuje – chociaż w inny sposób – sytuację indywidualną wnioskodawcy „w ślad za normą ogólną i abstrakcyjną”. Intuicja mogłaby skłaniać do wniosku, że odmowa udostępnienia informacji publicznej to nie kwestia oświadczenia wiedzy, lecz właśnie oświadczenie woli, a właściwie oświadczenie o braku woli udostępnienia informacji publicznej konkretnemu wnioskodawcy. O ile jednak w przypadku indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. decyzja odmowna (negatywna) niewątpliwie ma charakter materialny ze względu na władcze stwierdzenie organu, że w zaistniałym stanie faktycznym norma prawna nie może być skonkretyzowana²⁶ wobec indywidualnego podmiotu, a zatem jest oświadczeniem ukierunkowanym

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 26 września 2019 r., II SAB/Kr 338/19; M. Chmaj, *Komentarz do art. 1*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis 2018.

²⁶ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna...*, s. 147.