

Stosowanie prawa administracyjnego

Księga jubileuszowa
Profesora Andrzeja Matana



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Wolters Kluwer

Stosowanie prawa administracyjnego

Księga jubileuszowa
Profesora Andrzeja Matana

Redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

Publikacja współfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH

Recenzent

Dr hab. Jerzy Korczak, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt graficzny okładki

Wojtek Janikowski

Autor zdjęcia Profesora Andrzeja Matana

Klaudiusz Kaleta

© Copyright for this edition by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-093-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

ŻYCIORYS PROFESORA ANDRZEJA MATANA

Pan Profesor Andrzej Stanisław Matan urodził się 11.01.1953 r. w Dźwierzynie. Profesor jest związany z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach już ponad 50 lat. Mimo że jego pasją była etnografia, którą zamierzał studiować, los sprawił, iż wybrał studia prawnicze. Studiowanie łączył z obowiązkami w gospodarstwie rolnym rodziców i dziadków. Po studiach, które ukończył w 1976 r., kontynuował pracę naukową na Wydziale Prawa i Administracji, wybierając specjalizację w zakresie prawa konstytucyjnego. Od 1978 r. był zatrudniony w Uniwersytecie Śląskim jako pracownik naukowo-techniczny, później asystent w Katedrze Zarządzania Gospodarką Narodową, a od 1985 r. jako asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego. Jego opiekunem naukowym był prof. Karol Podgórski, a promotorem rozprawy doktorskiej prof. Ernest Knosala. Stopień doktora nauk prawnych nadała Mu w 1988 r. Rada Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego na podstawie rozprawy doktorskiej pod tytułem „Administracyjnoprawna pozycja samorządu mieszkańców wsi”. Po uzyskaniu stopnia naukowego został zatrudniony na stanowisku adiunkta. Stopień doktora habilitowanego uzyskał w 2001 r. na podstawie dorobku naukowego oraz rozprawy pt. „Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym”. Od 2005 r. był kierownikiem Zakładu Postępowania Administracyjnego na WPiA UŚ. W 2006 r. został profesorem nadzwyczajnym Uniwersytetu Śląskiego zatrudnionym w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowo-Administracyjnego. W 2016 r. Prezydent RP nadał Mu tytuł naukowy profesora nauk prawnych. Obecnie jest członkiem zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Profesor Andrzej Matan jest niewątpliwie człowiekiem Uniwersytetu i należy do tej grupy uczonych, którzy poświęcają całe swoje życie uczelni i pracy naukowej. Dorobek naukowy, opiewający na ponad 100 publikacji, koncentruje się wokół prawa administracyjnego, postępowań administracyjnych (zarówno postępowania ogólnego, jak i postępowań szczególnych), postępowania sądowo-administracyjnego oraz prawa

samorządu terytorialnego. Bez wątplenia Profesor Andrzej Matan jest jednym z kluczowych uczonych w zakresie nauki prawa i postępowania administracyjnego. Jest autorem istotnych dla teorii i praktyki publikacji poświęconych instytucjom doręczenia w postępowaniu administracyjnym, umorzenia postępowania administracyjnego oraz zastępstwa procesowego. Uczestniczył w opracowaniu podręczników akademickich z zakresu nauki administracji oraz postępowania administracyjnego. Jest współautorem cenionych komentarzy do ustawy o samorządzie gminnym oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Przed kilkoma laty podjął wysiłek współredagowania Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego. Jest niewątpliwie jednym z czołowych przedstawicieli nauki postępowania administracyjnego w Polsce.

Jest znakomitym i lubianym przez studentów dydaktykiem. Prowadzi wykłady m.in. z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, postępowań szczególnych w administracji, nadzoru nad samorządem terytorialnym, policji administracyjnej, stosowania prawa administracyjnego. Wypromował dwunastu doktorów oraz ponad 100 magistrów prawa i administracji.

Pełnił liczne funkcje na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, m.in.: Kierownika Policencjackiego Studium Administracji (1997–1999), Prodziekana ds. Studiów Zaocznych Prawniczych (1999–2006), Kierownika Zakładu Postępowania Administracyjnego (2005–2011), Przewodniczącego Wydziałowej Komisji Wyborczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego (2006–2012), redaktora serii wydawniczej „Prawo” w Wydawnictwie Uniwersytetu Śląskiego (2006–2014), Przewodniczącego Wydziałowego Kolegium Elektorów, p.o. Kierownika Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego (2006–2012), przewodniczącego stałej komisji do spraw nadzoru (2020–2024).

Przez wiele lat Profesor Andrzej Matan łączył działalność naukową i dydaktyczną z praktyką prawa. Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego aktywnie uczestniczył w działalności szkoleniowej organizowanej przez Stowarzyszenie Wspierania Samorządności Lokalnej z siedzibą w Katowicach oraz Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, prowadząc wykłady z zakresu podstaw prawnych samorządu terytorialnego oraz prawa administracyjnego i procedury administracyjnej. W latach 1993–1996 brał udział w wypracowaniu formuły Kontraktu Regionalnego dla Śląska oraz w pracach związanych z powołaniem jednostek organizacyjnych Kontraktu. W latach 2007–2009 był członkiem Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej. Wykonywał zawód radcy prawnego. W latach 1993–2001 był etatowym członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, a następnie (do 2010 r.) pełnił funkcję Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie oraz członka Zarządu Krajowej Reprezentacji SKO.

Z dniem 15.12.2010 r. został mianowany sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Od 2022 r. jest sędzią w stanie spoczynku.

Jest autorem około 70 opinii prawnych i ekspertyz z zakresu prawa administracyjnego, sporządzonych na potrzeby organów samorządu terytorialnego, organów administracji rządowej oraz firm prawniczych.

Wspomnieć wreszcie należy o społecznej aktywności Profesora Andrzeja Matana. Od zawsze był zaangażowany w sprawy lokalne. Wspiera i dba o rozwój lokalnej wspólnoty, a także stara się poznać jej korzenie i zgłębić historię. Znana jest Jego pasja do sportu. Poza oglądaniem widowisk sportowych (interesuje się piłką nożną, ale też siatkówką, piłką ręczną i lekkoatletyką), uczestniczy też aktywnie w wielu sportowych inicjatywach. Jest jednym z założycieli i wieloletnich zawodników klubu sportowego LKS Ostoja Żeliszawice z Jego rodzinnej miejscowości (jest jednym z najwierniejszych kibiców). Nadal grywa w drużynie „oldbojów” tego klubu. Kilkakrotnie reprezentował Uniwersytet Śląski w charytatywnych meczach piłki nożnej pomiędzy reprezentantami Senatu RP a przedstawicielami senatów uczelni polskich. Co roku na przełomie czerwca i lipca, wraz z członkami Zrzeszenia Prawników Polskich, organizuje spływy kajakowe po rzekach polskich i krajów sąsiednich (tzw. spływy weteranów). Zimą z przyjemnością oddaje się narciarstwu.

Życie dzieli z żoną Barbarą. Jest ojcem dwójki dorosłych dzieci – syna Jakuba (który wykonuje zawód radcy prawnego) i córki Katarzyny (która jest filologiem angielskim i magistrem administracji). Ma czworo wnucząt. Wolne chwile poświęca na opiekę nad swoim sadem i ogrodem. Od najmłodszych lat jego pasją było czytanie książek. Posiada księgozbiór liczący około 2 tys. egzemplarzy. Jest miłośnikiem literatury wszelakiej, przede wszystkim podróżniczej (tu na pierwszym planie Himalaje jako główny obszar zainteresowania). Jest szczególnie zafascynowany tematyką górską i ośmiotysięcznikami. Zna na pamięć prawie każdą próbę wejścia wybitnych światowych, a w szczególności polskich alpinistów na najwyższe szczyty świata. Książki zrodziły w Panu Profesorze pasję poznawania świata. Odwiedził kilkadziesiąt krajów na pięciu kontynentach. Swoje etnograficzne zainteresowania mógł rozwijać, poznając różne kultury w ich naturalnym otoczeniu, jak chociażby plemię Iban na Borneo (relację z tego spotkania opisał w artykule w „Kontynentach”). Odbił wiele trekkingów w górach wysokich (Himalaje), ale także w górach polskich i na Jurze. O licznych podróżach opowiada teraz swoim wnukom.

Profesor Andrzej Matan ma w swych planach napisanie jeszcze wielu dzieł. Pozostaje mieć nadzieję, że znajdzie się wśród nich książka o podróżach, którą zawsze chciał napisać.

*Paulina Gwoździewicz-Matan
Jakub Matan*

WYKAZ PUBLIKACJI
PROFESORA ANDRZEJA MATANA
DO 2023 ROKU

SYSTEMY

Współredaktor naczelny serii *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, cztery tomy (9 części), Warszawa 2017–2021 (drugi współredaktor naczelny G. Łaszczyca); redaktor i współredaktor naukowy dwóch z części tego *Systemu*

1. *Zasada prawa do sądu administracyjnego; Zasada skargowości* [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023 (praca zbiorowa)
2. *Wstęp* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. nauk. A. Matan, Warszawa 2021 (praca zbiorowa)
3. *Decyzja administracyjna; Klasyfikacja czynności administracyjnoprosesowych* (współautor G. Łaszczyca); *Wezwania* (współautor G. Krawiec) [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. nauk. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021 (praca zbiorowa)
4. *Weryfikacja decyzji i postanowień w trybie stwierdzenia nieważności; Weryfikacja decyzji ostatecznych w związku z kontrolą ich wykonania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 5, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. nauk. B. Adamiak, Warszawa 2019 (praca zbiorowa)
5. *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. nauk. G. Łaszczyca, Warszawa 2017 (praca zbiorowa)

MONOGRAFIE

1. *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Warszawa 2020
2. *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014
3. *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002 (współautor: G. Łaszczyca)
4. *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001
5. *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998 (współautor: G. Łaszczyca)
6. *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Katowice 1992 (współautorzy: M. Owczarski, R. Zagórny)

KOMENTARZE, PODRĘCZNIKI

1. *Ustawa o muzeach: komentarz*, Warszawa 2021 (praca zbiorowa)
2. *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018 (praca zbiorowa)
3. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, 2016, 2018, 2021 (praca zbiorowa)
4. *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, red. S. Kalus, Warszawa 2011 (praca zbiorowa)
5. *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, red. B. Bielska-Brodziak, Warszawa 2011 (praca zbiorowa)
6. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2007, 2010 (współautorzy: G. Łaszczyca, Cz. Martysz)
7. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, *Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2007, 2010 (współautorzy: G. Łaszczyca, Cz. Martysz)
8. *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003 (współautorzy: G. Łaszczyca, Cz. Martysz)
9. *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002 (współautorzy: E. Knosala, L. Zacharko)
10. *Nauka administracji*, Kraków 1999–2000 (współautorzy: E. Knosala, L. Zacharko)
11. *Zarys nauki administracji*, Katowice 1996 (współautorzy: E. Knosala, L. Zacharko)

ARTYKUŁY, ROZDZIAŁY W MONOGRAFIACH

1. *Kryterium sądowej kontroli samorządowych aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022 (współautor: G. Łaszczyca)
2. *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. Szewczyk, M. Jędrzejczak, Warszawa 2022
3. *Współdziałanie decyzyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022 (współautor: G. Łaszczyca)
4. *Decyzja administracyjna jako forma aktu nadzoru nad muzeum: problem ochrony prawnej muzeum, organizatora muzeum oraz „użytkowników” muzeum* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski, Warszawa 2021
5. *Podpis pod decyzją administracyjną* [w:] *Wokół kryminalistyki: nauka i praktyka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Widle*, red. D. Zienkiewicz, Toruń 2021
6. *Funkcje instytucji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej w trybie art. 162 § 1 i § 3 k.p.a.* [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020
7. *Granice uznania administracyjnego w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Studium przypadku*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020/9 (1)
8. *Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18 (glosa)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/2 (46)
9. *Dopuszczalność postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019
10. *Cel (cele) postępowania administracyjnego. Uwagi ogólne* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018
11. *Legitymacja skargowa z art. 101 u.s.g. Kilka uwag* [w:] *Rozważania o...*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018

12. *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego. Propozycja systematyki* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018 (współautor: G. Łaszczyca)
13. *Postępowanie właściwe dla stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.)* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018
14. *Administracyjne procedury kontrolne; Uprawnienia kontrolne wojewody* [w:] *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2016
15. *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2015
16. *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego. W poszukiwaniu kryteriów jej ustalania* [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015
17. *Prawo do załatwienia sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki* [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015
18. *Zakres odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014
19. *Nadzór nad związkami międzygminnymi. Zagadnienia wybrane* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012
20. *Sądowe stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych* [w:] *Władztwo administracyjne administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012
21. *Nadzór nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych*, „Państwo i Prawo” 2011/3
22. *Prawny charakter aktów nadzoru nad spółkami do sprawowania zarządu nad wspólnotami gruntowymi* [w:] *Prawnicze dylematy interpretacyjne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Z. Tobor, Toruń 2011
23. *Wykonywanie władzy publicznej bez podstawy prawnej jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2011
24. *Ewolucja polskiego postępowania administracyjnego w latach 1928–2008* [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie studia ofiarowane Profesorowi Adamo-*

- wi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin. Ks. 2, red. M. Mikołajczyk, Białystok 2010 (współautor: Cz. Martysz)
25. *Ochrona samodzielności gminy wobec aktów współdziałania podejmowanych przez inne organy*, „Causus” 2010/57
 26. *Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010 (współautorzy: G. Łaszczyca, Cz. Martysz)
 27. *Charakter prawny uzgodnienia planistycznego podejmowanego w trybie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Causus” 2009/52 (współautor: P. Palutek)
 28. *Właściwość samorządowych kolegiów odwoławczych w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji z zakresu przejmowania gospodarstw rolnych na rzecz Skarbu Państwa* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009 (współautor: Cz. Martysz)
 29. *Wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej w trybie art. 161 k.p.a. – zagadnienia ogólne*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2009/9
 30. *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy”. Zagadnienia następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008/7–8
 31. *Akt administracyjny rzeczowy. Uwagi ogólne* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. A. Matan, G. Łaszczyca, L. Zacharko, Warszawa 2008 (współautor: G. Łaszczyca)
 32. *Następstwo (sukcesja) z mocy prawa w materialnym prawie administracyjnym*, „Causus” 2008/50
 33. *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Causus” 2008/49 (współautor: S. Nitecki)
 34. *Następstwo w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007 (współautor: G. Łaszczyca)
 35. *Przesłanki skutecznego działania zastępcy procesowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Causus” 2007/42
 36. *Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w świetle orzecznictwa sądowego. Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, red. Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2007
 37. *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Causus” 2006/40 (współautorzy: G. Łaszczyca, Cz. Martysz)
 38. *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego. Art. 3 § 2 pkt 4 ustawy o p.p.s.a.* [w:] *Podmio-*

- ty administracji publicznej i prawne formy ich działania studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada, Toruń 2005 (współautorzy: G. Łaszczyca, Cz. Martysz)*
39. *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu administracyjnym [w:] Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym, red. A. Matan, Cz. Martysz, Kraków 2005*
 40. *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej [w:] Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Zielona Góra, 22 września 2005 r., Zielona Góra 2005 (współautorzy: G. Łaszczyca, Cz. Martysz)*
 41. *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego, „Roczniki Administracji i Prawa” 2005/6*
 42. *Postępowanie w sprawie pozwolenia budowlanego po nowelizacji marcowej (w aspekcie ochrony prawa własności) [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004*
 43. *Rola terminów załatwiania spraw administracyjnych w zapewnieniu jakości działań administracji publicznej [w:] Jakość administracji publicznej Międzynarodowa konferencja naukowa (Cedzyna k. Kielc, 24-26.IX.2004 r.), red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004*
 44. *Pełnomocnictwo domniemane w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Roczniki Administracji i Prawa” 2003/4*
 45. *Czynności procesowe stron w postępowaniu administracyjnym (zagadnienia ogólne), „Roczniki Administracji i Prawa” 2002/3*
 46. *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym. Problem zapewnienia właściwej reprezentacji, „Causus” 2002/24*
 47. *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej [w:] Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002 r., red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002*
 48. *Zakres uprawnień pełnomocnika w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Causus” 2002/25*
 49. *Kurator jako zastępca procesowy strony w postępowaniu administracyjnym, „Roczniki Administracji i Prawa” 2001/1*
 50. *Zdolność administracyjnoprawna stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej Międzynarodowa Konferencja Naukowa (Olszanica 21–23.V.2001 r.), red. E. Ura, Rzeszów 2001*
 51. *Następstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2000/5 (współautor: G. Łaszczyca)*
 52. *Sytuacje zastępstwa procesowego strony w postępowaniu administracyjnym [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia ma-*

- teriały konferencji naukowej *Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź, wrzesień 2000, red. M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski, Łódź 2000
53. *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji*, red. A. Matan, E. Knosala, G. Łaszczycza, Kraków 1999
54. *Personal aspects of competition protection in the polish legislation* [w:] *Introduction to competition and state aid law of the European Union*, Ateny 1998
55. *Oplaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Casus” 1997/4
56. *Przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego z mocy prawa w jednoosobową spółkę gminy*, „RIO” 1997/5 (46)
57. *Alternative economic scenarios for industrial region. Example of Silesia* [w:] *Social and Economic Dilemmas of Old Region*, red. I. Lipowicz, Warszawa 1996
58. *Alternatywne scenariusze gospodarcze dla starego regionu przemysłowego. Przykład Śląska* [w:] *Dylematy społeczne i gospodarcze starego regionu przemysłowego. Wnioski dla parlamentu*, red. I. Lipowicz, Warszawa 1996 (współautor: K. Lebecki)
59. *Alternatywne scenariusze gospodarcze dla starego regionu przemysłowego* [w:] *Prawne środki łagodzenia społecznych skutków restrukturyzacji przemysłu*, Warszawa 1995
60. *Niejasności oznaczeń obiektów przestrzennych w nowych ustawach*, Katowice 1995 (współautor: Cz. Martysz)
61. *Nowe prawo budowlane. Charakterystyka systemu państwowego nadzoru budowlanego: porównanie z nadzorem budowlanym w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Stan prawny informacji o przestrzeni*, Cz. 5, Katowice 1994
62. *Koncepcja formuły umowy Kontraktu Regionalnego*, Katowice 1994, maszynopis powielony (współautor: Z. Tobor)
63. *Zadania gminy w zakresie restrukturyzacji lokalnej* [w:] *Zadania samorządu terytorialnego*, Katowice 1994
64. *Uprawnienie organów gminy wobec wspólnoty gruntowej*, „Terra Cognoscenda” 1993/6
65. *Wstęp* [w:] *Konstytucja Królestwa Norwegii. Zarys ustroju*, Ossolineum 1989 (współautor S. Sagan)
66. *Terenowe organy administracji państwowej wobec samorządu mieszkańców wsi po reformie 1983 r.* [w:] *Administracja terenowa po reformie 1983 r.*, red. K. Podgórski, Katowice 1987
67. *Konstytucyjna zasada udziału załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi a ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 25 września 1981 roku* [w:] *Wybrane zagadnienia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw państwowych. Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, red. J. Grabowski, Katowice 1983
68. *Nazwy państw współczesnych. Próba typologii*, Warszawa 1981 (współautorzy: S. Sagan, B. Witosz)

PRACE POPULARNE, WSPOMNIENIA, INNE

1. *Wspomnienie o prof. E. Knosali, „Państwo i Prawo”* 2012/10
2. *Wspomnienie o prof. K. Nowaku, biogram, Warszawa* 2012
3. *Leksykon prawa dla polityków, Warszawa* 2011 (praca zbiorowa)
4. *Działalność gospodarcza gmin [w:] Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej), red. M. Kalitowski, B. Piechura, Katowice* 1998
5. *Działalność gospodarcza gminy – próba zdefiniowania pojęć podstawowych: „działalność gospodarcza gminy”, „użyteczność publiczna”, „komunalna osoba prawna”, Katowice* 1997
6. *Kryterium legalności przy płaceniu podatków, „Rzeczpospolita”* 1997/46, (współautor: E. Knosala)
7. *Słownik definicji ustawowych obiektów systemu informacji o terenie, red. G. Szpor, Katowice* 1994 (praca zbiorowa)
8. *Materiały pomocnicze do nauki administracji, Katowice* 1993
9. *Wzory podań do organów administracji z objaśnieniami. Poradnik Prawny, Katowice* 1993 (praca zbiorowa)
10. *Komunalizacja mienia, Katowice* 1992
11. *Przepisy gminne. Prawo samorządu terytorialnego, Zrzeszenie Prawników Polskich w Katowicach* 1991
12. *Szwecja [w:] Samorząd terytorialny w krajach Europy Zachodniej problematyka samorządu Terytorialnego. Materiały szkoleniowe, Katowice* 1990
13. *Terytorialna struktura państwa. Materiały pomocnicze do przedmiotu „Współczesne ustroje polityczne”, Katowice* 1980 (współautor S. Sagan)

ZAKAZ PEŁNIENIA FUNKCJI W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ PRZEZ WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA) NA PRZYKŁADZIE PAŃSTWOWEGO INSTYTUTU GEOLOGICZNEGO – PAŃSTWOWEGO INSTYTUTU BADAWCZEGO

Andrzej Adamczyk

1. Zgodnie z art. 27 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym¹ „funkcji wójta nie można łączyć z: 1) funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, zatrudnieniem w administracji rządowej, 4) mandatem posła lub senatora”. Stosownie zaś do art. 492 § 1 pkt 5 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy² naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach, skutkuje wygaśnięciem mandatu wójta. W świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego podział kompetencji pomiędzy radę gminy i komisarza wyborczego w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta) następuje wyłącznie wtedy, gdy wymienione w art. 492 § 1 k.wyb. zdarzenia stanowiące przesłanki wygaśnięcia mandatu nastąpią po wyborze wójta (np. komisarz wyborczy³ będzie organem właściwym do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, gdy zatrudnienie w administracji rządowej wójt podejmie już po złożeniu ślubowania, łamiąc w ten sposób zakaz ustanowiony w art. 27 pkt 3 u.s.g.). Jeśli natomiast wójt nie zrzeknie się funkcji lub nie zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej w terminie 3 miesięcy, o jakim mowa w art. 492 § 4 k.wyb. (a więc jeśli wykonywał tę funkcję jeszcze przed wyborem), właściwym orga-

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej: u.s.g.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm., dalej: k.wyb.

³ Kwestie rodzajów postanowień wydawanych przez komisarza wyborczego podejmuje M. Chlipała, *Postanowienia komisarza wyborczego dotyczące jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2021/119, s. 11–29.

nem do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu będzie rada gminy. Stanowi o tym art. 492 § 5 k.wyb.⁴

W praktyce orzeczniczej komisarze wyborczy za zatrudnienie w administracji rządowej uznali m.in. zatrudnienie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁵, Kuratorium Oświaty⁶, Państwowym Gospodarstwie Leśnym „Lasy Państwowe”⁷, Wojewódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego⁸, Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym⁹. Z kolei rady gmin stwierdziły wygaśnięcie mandatu wójta z powodu m.in. jego zatrudnienia w starostwie powiatowym, czego uzasadnieniem miało być wykonywanie przez starostę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej¹⁰.

O ile zaliczenie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Kuratorium Oświaty do podmiotów administracji rządowej nie budzi wątpliwości, o tyle uznanie zatrudnienia w Państwowym Gospodarstwie Leśnym „Lasy Państwowe” i Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym za zatrudnienie w administracji rządowej nie jest już takie oczywiste. Pojawia się pytanie, jakie względy zadecydowały za dokonaniem takiej kwalifikacji tych organów i czy zastosowana argumentacja współgra z ustaleniami nauki prawa administracyjnego w zakresie charakteru prawnego podmiotów administracji. Ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji przedmiotem analizy będzie kwestia zatrudnienia w Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym.

2. Ze względu na brak definicji legalnej pojęcia administracji rządowej, a także brak części ogólnej prawa administracyjnego ustalenie znaczenia tego terminu możliwe jest wyłącznie w oparciu o ustalenia nauki prawa administracyjnego i orzecznictwa sądowoadministracyjnego, dokonane na tle obowiązujących regulacji administracyjnego prawa ustrojowego,

⁴ Tak np. wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2016 r., II SA/Ke 799/16, LEX nr 2121526.

⁵ Wyrok NSA z 7.02.2017 r., II OSK 2726/16, LEX nr 2267880; wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2016 r., II SA/Ke 782/16, LEX nr 2121525; wyrok NSA z 29.05.2013 r., II OSK 350/13, LEX nr 1559711.

⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 4.04.2017 r., II SA/Lu 1155/16, LEX nr 2294131.

⁷ Wyroki NSA z 14.03.2017 r., II OSK 245/17, LEX nr 2297830, oraz z 7.02.2017 r., II OSK 2925/16; wyrok WSA w Kielcach z 12.10.2016 r., II SA/Ke 855/16, LEX nr 2151100.

⁸ Wyrok WSA w Kielcach z 24.11.2020 r., II SA/Ke 829/20, LEX nr 3097933.

⁹ Wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2016 r., II SA/Ke 799/16; wyrok NSA z 7.02.2017 r., II OSK 2925/16, LEX nr 2287265.

¹⁰ Wyrok WSA Olsztynie z 5.10.2021 r., II SA/Ol 430/21, LEX nr 3244398.

zawartych już w samej Konstytucji RP¹¹ i rozwijających jej postanowienia ustawach. Brak definicji legalnej pojęcia administracji rządowej nie oznacza, że ma ono nieokreśloną treść.

Zdaniem J. Jagielskiego uznanie, że jednostki inne niż organy i urzędy administracyjne przynależą do administracji rządowej, wymaga spełnienia szeregu przesłanek, do których zalicza on:

- 1) wykonywanie funkcji administracji (zadania i kompetencje należeć muszą, jeżeli nie wszystkie, to przynajmniej w większości, do sfery administracji publicznej);
- 2) podejmowanie działań w formach prawnych właściwych organom administracyjnym, w tym w formach władczych;
- 3) oparcie faktycznego funkcjonowania na finansowym i majątkowym zasobie państwowym (dysponowanie majątkiem państwowym);
- 4) pozostawanie w systemie organizacyjno-funkcjonalnym, poddanym kierownictwu Rady Ministrów¹².

Za kluczowe elementy konstytuujące daną jednostkę jako podmiot należący do administracji rządowej J. Jagielski uznaje, po pierwsze, podporządkowanie hierarchiczne jednostki (jednoczesna zależność osobowa, organizacyjna i służbowa) Radzie Ministrów. Ten rodzaj zależności wyraża bowiem słowo „kierownictwo”. Relacje nadzorcze czy kontrolne nie są więc wystarczające. W doktrynie prawa administracyjnego poza dyskusją pozostaje, że nadzorowanie lub kontrolowanie innego podmiotu nie jest kierownictwem i nie tworzy zależności hierarchicznej. Po drugie, chodzi o posiadanie kompetencji władczych, a więc umocowanie do wydawania aktów administracyjnych, takich jak decyzje.

Podobnie pojmują pojęcie administracji rządowej inni autorzy. Zdaniem A. Kisielewicza, ustalając treść tego pojęcia, należałoby w pierwszej kolejności odwołać się do regulacji konstytucyjnych. Na podstawie rozdziału VI Konstytucji RP, traktującego o Radzie Ministrów i administracji rządowej, do administracji rządowej można zaliczyć wszystkie te organy administracji publicznej, w stosunku do których Rada Ministrów ma kompetencje kierownicze (art. 146 ust. 3 Konstytucji RP). Dodatkową wskazówkę przynosi art. 153 Konstytucji R, stanowiący, że „w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”¹³. Z kolei E. Zieliński, omawiając pojęcie administracji rządowej, zauważa, że „wszystkie organy

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹² J. Jagielski, *Administracja rządowa oraz administracja samorządowa w kontekście zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego*, Prz. Sejm. 2008/4, s. 124–125.

¹³ A. Kisielewicz [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 600.

centralne, inspekcje, agencje, zarządy itp. funkcjonują jako wyodrębnione z ministerstw władze i instytucje administracji centralnej, podporządkowane Prezesowi Rady Ministrów lub ministrom¹⁴.

Również w monografii pod red. M. Chmaja do administracji rządowej zalicza się organy (urzędy) oraz inne podmioty publiczne powoływane do wykonywania zadań z zakresu administracji, podległe – na mocy Konstytucji RP i ustaw – Radzie Ministrów, Prezesowi Radzie Ministrów i ministrom. „Działają one w ramach i na podstawie przepisów prawa definiujących ich ustrój, kompetencje i zakres władztwa; w imieniu i na rachunek państwa; uprawnione są one z reguły do stosowania środków władczych (przymusu). Administracja rządowa ma charakter scentralizowany, co oznacza, że pomiędzy poszczególnymi organami występuje hierarchiczne podporządkowanie osobowe, organizacyjne i służbowe”¹⁵.

Rozwijając wątek podporządkowania, należy przywołać opinię A. Wiktorowskiej, która zauważa, że „o zakwalifikowaniu do administracji rządowej decydują: kryterium podporządkowania organizacyjnego i służbowego danej jednostki organizacyjnej rządowi albo jednemu z członków rządu (czyli premierowi lub ministrowi resortowemu) oraz kryterium zależności funkcjonalnych jednostki organizacyjnej od rządu (lub członka rządu)”. Podaje jednocześnie 13 rozwiązań prawnych, mogących mieć znaczenie przy kwalifikowaniu danej jednostki organizacyjnej jako rządowej, wśród nich: wydawanie poleceń służbowych i zarządzeń kierownictwu jednostki organizacyjnej przez rząd lub członka rządu, kierowanie działalnością jednostki organizacyjnej przez rząd lub członka rządu, stosowanie jako kryteriów sprawowanego nadzoru nie tylko legalności, ale także celowości – w rozumieniu zgodności z polityką rządu¹⁶.

Wiele istotnych ustaleń przynoszą też wypowiedzi P. Przybysza, dla którego konstytutywną cechą instytucji administracji rządowej jest ich podległość Radzie Ministrów, co przejawia się w przyznaniu jej uprawnień kierowniczych, kontrolnych i koordynacyjnych wobec administracji rządowej, zaś ministrom – uprawnień kierowniczych w ramach poszczególnych działów tej administracji. Organy te mogą wydawać akty nor-

¹⁴ E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 28; podobnie B. Zawadzka, *Członkostwo w zarządzie gminy a zatrudnienie w administracji rządowej*, „Wspólnota” 1995/6, s. 3.

¹⁵ M. Dąbrowski, *Konstytucyjna zasada decentralizacji administracji publicznej a administracja rządowa* [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 13.

¹⁶ A. Wiktorowska, *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, Prz. Sejm. 1997/6, s. 101–102.

matywne o charakterze wewnętrznym w celu realizacji wspomnianych wyżej kompetencji, o czym stanowi art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Ministrowie są dodatkowo uprawnieni do wydawania kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążących ich wytycznych i poleceń¹⁷. W ocenie cytowanego autora posiadanie osobowości prawnej nie wyklucza możliwości zaliczenia do administracji rządowej, o przynależności do niej przesądza bowiem bezpośrednio lub pośrednio podporządkowanie Radzie Ministrów. Zwraca on uwagę na stopniowalność pojęcia podporządkowania, której osobowość prawna nie wyklucza, lecz jedynie ogranicza¹⁸. Kolejne przydatne ustalenie wskazuje na to, że charakter więzi między ministrem kierującym działem administracji rządowej a organami i innymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania z zakresu tego działu pozostają bez znaczenia dla określenia działów¹⁹.

Administracja państwowa podlega stałej ewolucji skutkującej powstawaniem nowych organów, których nie zalicza się do administracji rządowej. Nic więc dziwnego, że w literaturze wyodrębnia się poza administracją rządową kategorię nietypowych organów administracji publicznej stopnia centralnego, która stale się poszerza i wykazuje znaczne zróżnicowanie. Przykładowo J. Behr wymienia Narodowy Bank Polski oraz jego organy, agencje o różnym statusie (np. Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), fundusze celowe (np. Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów, Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej) oraz fundacje prawa publicznego²⁰ i wskazuje, że z funkcjonowaniem wyróżnionej grupy nietypowych organów administracji publicznej stopnia centralnego wiąże się szereg problemów, m.in. trudność w ustaleniu statusu prawnego, zasad działania oraz typowych cech danego podmiotu, niezupełność regulacji prawnych dotyczących niektórych takich podmiotów, nadawanie im mylących nazw, niejednoznaczność i nieprecyzyjność zakresu kontroli i nadzoru nad nimi, jak i niedostateczność określenia relacji ustrojowych między nimi a innymi organami administracji publicznej²¹.

¹⁷ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 181.

¹⁸ P. Przybysz, *Instytucje prawa...*, s. 182.

¹⁹ P. Przybysz, *Instytucje prawa...*, s. 185.

²⁰ J. Behr, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej stopnia centralnego* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 513.

²¹ J. Behr, *Organizacja i funkcjonowanie administracji...*, s. 514.

3. Ustalenie, w jakim układzie dany podmiot funkcjonuje (scentralizowanym lub zdecentralizowanym), możliwe jest przez ocenę charakteru relacji nadzorczej między takim podmiotem a organem nadzoru²². „Wskazanie na hierarchiczną odmianę nadzoru organizacyjnego – poparte wykazaniem, iż w danym przypadku relacje skonstruowano na bazie hierarchicznego podporządkowania, ze stosownymi konsekwencjami w postaci występowania zwierzchnictwa służbowego i zwierzchnictwa osobowego – przesądzi, że mamy do czynienia w danym przypadku z centralizacją. To zaś oznacza, że funkcjonujące w takich relacjach organy administracji publicznej – poddane tego rodzaju oddziaływaniom – nie są samodzielne w administrowaniu”²³. Nadzór hierarchiczny prowadzi do braku samodzielności organu administracji publicznej poddanego takiej formie oddziaływania. Ten model nadzoru charakteryzuje się następującymi cechami:

- 1) podstawy prawne jego sprawowania nie muszą znajdować się w ustawie, choć nie powinny być lokowane poza przepisami powszechnie obowiązującymi;
- 2) legalność nie jest jedynym kryterium sprawowania nadzoru (obok niego występują np. rzetelność, gospodarność, zgodność z polityką Rady Ministrów);
- 3) przepisy wyznaczające zasady i tryb sprawowania nadzoru hierarchicznego nie są konstruowane w sposób kazuistyczny, nie są więc nakierowane na ograniczanie możliwości oddziaływania nadzorczego, w konsekwencji czego często pozostawiają sporo luzu decyzyjnego organom nadzoru, a w płaszczyźnie *ad meritum* możliwość podjęcia środków nadzorczych nie jest co do zasady ograniczana terminem;
- 4) przepisy nie przewidują (co do zasady) możliwości zaskarżania aktów nadzoru hierarchicznego do sądu administracyjnego.

²² Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 72. Autor zauważa, że „nadrzędność i podrzędność dwóch podmiotów administrujących wobec siebie bierze się właśnie z konstrukcji nadzoru. (...) ustanawiając nadzór, ustawodawca buduje tym sposobem relacje nadrzędności i podległości”.

²³ P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe dotyczące organizacji prawnej administracji publicznej w ujęciu relacyjnym (dynamicznym)* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 460.

Nadzór może być elementem kierowania w strukturach scentralizowanych²⁴. Jak zauważa się w doktrynie²⁵, norma ustanawiająca kompetencję do kierowania sformułowana jest zazwyczaj w sposób ogólny, przy użyciu zwrotów typu: „Z kieruje działalnością Y”, „X podlega Y”, „X jest zwierzchnikiem służbowym Y”. Normy takie nie wskazują na ogół zakresu i środków kierowania, co daje organowi wyższego szczebla pełną swobodę zarówno co do szerokości, jak i głębokości ingerencji w sprawy podległych organów, jak też co do wyboru prawnych form działania, przy pomocy których będzie realizował tę ingerencję²⁶.

Istotne jest ponadto ustalenie, że w przypadku nadzoru hierarchicznego może dochodzić do różnicowania stopnia intensywności oddziaływania (większa intensywność nadzoru w ramach struktur Państwowej Straży Pożarnej niż w przypadku relacji Prezes Rady Ministrów – wojewoda)²⁷.

Jeśli chodzi o model nadzoru weryfikacyjnego, to respektuje on samodzielność (w granicach prawa) danego organu administracji publicznej. Charakteryzuje się mniejszą intensywnością podporządkowania organu nadzorowanego zarówno w płaszczyźnie *ad meritum*, jak i *ad personam*, nie pozwalającą już mówić o zwierzchnictwie osobowym i służbowym. Nadzór weryfikacyjny jest sposobem oddziaływania charakterystycznym dla układów zdecentralizowanych (dla decentralizacji)²⁸. Charakteryzuje się on następującymi cechami:

- 1) zasady i tryb jego sprawowania należą do materii ustawowej;
- 2) co do zasady legalność jest jedynym kryterium jego sprawowania;
- 3) przepisy preferują precyzyjne wyznaczanie zasad i trybu sprawowania go; nie może być inaczej, skoro muszą uwzględnić sferę samodzielno-

²⁴ R. Giętkowski, T. Bąkowski, *Nadzór* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 152. Według J. Zimmermanna (*Aksjomaty...*, s. 78) kierownictwo to „w pełni władcza relacja między przełożonym i podwładnym czy też między podmiotem wyższego stopnia i podmiotem niższego stopnia, jednak wyłącznie w układzie scentralizowanym. (...) tego rodzaju sformułowanie [X kieruje Y – A.A.] nie zostawia żadnego marginesu swobody podmiotowi podrzędnemu (oczywiście poza zasadą kompetencyjności) i tym różni się od nadzoru hierarchicznego, w którym obowiązują jednak pewne reguły dotyczące form działania lub kryteriów nadzorczych, a zwłaszcza przy nadzorze środki oddziaływania są znacznie bardziej sformalizowane”.

²⁵ R. Giętkowski, *Kierowanie* [w:] *Leksykon...*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, s. 120.

²⁶ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej*, Warszawa 1970, s. 254.

²⁷ P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe...*, s. 445–446.

²⁸ P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe...*, s. 446.

ści ustrojowej nadzorowanych; ustanawiane są z zamiarem ograniczania możliwości nadzorczego oddziaływania; podejmowanie środków nadzorczych jest w tym przypadku ograniczone terminem;

4) istnieje możliwość poddania aktów nadzoru kontroli sądowej²⁹.

Decentralizacja może występować w formie zwykłej (wewnątrzpodmiotowej), polegającej jedynie na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania między organami jednego podmiotu administracji (np. państwa). W takim układzie nie ma możliwości wydawania przez dany organ poleceń czy wytycznych (w płaszczyźnie *ad meritum*) innemu organowi. Z kolei w płaszczyźnie *ad personam* taka sytuacja sprzyja ograniczaniu wpływów w obsadzaniu organów niższego stopnia (nie wykluczając możliwości ich nadzorczego odwoływania, rozwiązywania, zawieszania). Przypadkom decentralizacji wewnątrzpodmiotowej może towarzyszyć brak sądowej ochrony samodzielności podmiotów nadzorowanych³⁰.

W przypadku decentralizacji klasycznej, międzypodmiotowej, tytuły do samodzielnego administrowania, wynikające już z braku hierarchicznego podporządkowania, zyskują dodatkowe umocowanie, gdyż organy nadzorowane reprezentują bezpośrednio inny niż państwo podmiot administracji publicznej (np. jednostkę samorządu terytorialnego, zakład administracyjny, szkołę wyższą). „Bezspornie tego rodzaju uwarunkowania sprzyjają ograniczeniu intensywności nadzoru, dając zarazem asumpt do kreowania sądowej ochrony samodzielności”³¹. W ramach decentralizacji międzypodmiotowej wyróżnia się decentralizację samorządową (z podziałem na samorząd terytorialny i samorządy nieterytorialne) i decentralizację zakładową³².

Należy też dodać, że decentralizacja władzy publicznej stanowi z jednej strony nakaz konstytucyjny, z drugiej pewien stan idealny, którego osiągnięcie zależy od kultury politycznej rządzących. Centra administracji publicznej nie rezygnują ze środków umożliwiających im podporządkowanie sobie interesów społeczności terytorialnych³³, zaś zwrot ku polityce recentralizacji skutkuje niejednokrotnie zmianą usytuowania danego podmiotu administracji i ograniczeniem jego samodzielności w związku z włączeniem go do struktur opartych na zasadzie centralizacji³⁴. W kon-

²⁹ P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe...*, s. 447–448.

³⁰ P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe...*, s. 462.

³¹ P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe...*, s. 463.

³² P. Lisowski, *Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe...*, s. 463; P. Przybysz, *Instytucje prawa...*, s. 165.

³³ A. Gill, *Decentralizacja i nadzór*, „Wspólnota” 1999/34, s. 20.

³⁴ J. Paczocha, *Raport. Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Warszawa 2018.

tekście zasad konstytucyjnych oddalenie się od modelu decentralistycznego w demokratycznym państwie prawnym „może osłabiać takie państwo, zaprzeczać mu lub nawet przekształcić je w system autorytarny”³⁵.

4. W praktyce orzeczniczej komisarze wyborczy odwoływali się do szerokiego rozumienia pojęcia administracji rządowej, jakie zostało użyte w art. 27 pkt 3 u.s.g. O ile w sensie wąskim administracja rządowa ogranicza się do organów i urzędów administracyjnych działających w obszarze zadań i funkcji przypisanych przez prawo państwu, o tyle w szerszym znaczeniu do administracji rządowej obok organów i urzędów administracyjnych należą także inne jednostki organizacyjne państwa wykonujące zadania rządu, mające kompetencje w sferze polityki ustalonej i wytyczonej przez rząd. Komisarz wyborczy uznał zatrudnienie w Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym za naruszenie zakazu łączenia funkcji przez organ wykonawczy gminy³⁶.

Mając na uwadze ustalony w doktrynie prawa administracyjnego sposób rozumienia pojęcia administracji rządowej, stwierdzić należy, że zatrudnienie piastuna organu wykonawczego gminy w Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym nie jest zatrudnieniem w administracji rządowej. Wniosek taki wyprowadzić można po dokonaniu analizy pozycji ustrojowej instytutów badawczych w ramach aparatu administracyjnego państwa, dokonanej z uwzględnieniem kontekstu historycznego. Zdaję sobie jednak sprawę z tego, że przyjęta tu kwalifikacja instytutu badawczego może być dyskusyjna, zwłaszcza w kontekście zmian w zakresie powoływania i odwoływania jego dyrektora.

Państwowy Instytut Geologiczny jest instytutem badawczym w rozumieniu obowiązującej obecnie ustawy z 30.04.2010 r. o instytutach badawczych³⁷. W odniesieniu do istoty i charakteru instytutów badawczych zauważyć należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.i.b. instytutem badawczym jest państwowa jednostka organizacyjna, wyodrębniona pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.i.b. do podstawowej działalności instytutu należy:

- 1) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych;
- 2) przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki;
- 3) wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

³⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 102.

³⁶ Postanowienie Komisarza Wyborczego I w Kielcach z 25.08.2016 r. w przedmiocie wygaśnięcia mandatu burmistrza.

³⁷ Dz.U z 2022 r. poz. 498 ze zm., dalej: u.i.b.

Z kolei art. 2 ust. 3 u.i.b. stanowi, że instytut może prowadzić także różne formy kształcenia, w tym studia podyplomowe, szkolenia, kursy. Ponadto instytut może prowadzić działalność inną niż wymieniona w art. 2 ust. 1–3 u.i.b. Działalność ta jest wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności, o której mowa w ust. 1–3. Istota i zadania instytutów badawczych nie ulegały w polskim prawie istotnym zmianom³⁸.

Zwraca uwagę, że w wyliczeniu zadań instytutów badawczych w art. 2 u.i.b. brak wskazania umocowania do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Nic w tym dziwnego, instytut badawczy zajmuje się bowiem – zasadniczo – tym samym zakresem zadań publicznych co szkoły wyższe – prowadzi badania naukowe. Przepisy prawne nie przewidują dla wykonywania działań instytutów badawczych form administracyjnoprawnych. Inaczej rzecz ujmując, nie wykonują one władztwa administracyjnego³⁹.

Pozostawanie w zatrudnieniu w jednostkach, które nie pełnią funkcji administracyjnych (nie stosują władztwa administracyjnego), w żaden sposób nie zagraża samodzielności samorządu terytorialnego. Zdaniem J. Jagielskiego w przypadkach spornych, „w odniesieniu do jednostek będących zakładami administracyjnymi można dokonać pewnego zróżnicowania z punktu widzenia nasycenia funkcjami administracyjnymi (i zadaniami ze sfery administracji publicznej) oraz władztwem administracyjnym (zakładowym). Inaczej z tej perspektywy wygląda bowiem sytuacja np. przedszkola publicznego czy muzeum, a inaczej sytuacja zakładu karnego. To kryterium występowania w działalności zakładów funkcji administracyjnych i władztwa zakładowego mogłoby dawać podstawę do zaliczenia (lub niezaliczenia) danego zakładu do administracji rządowej”⁴⁰.

³⁸ Zob. w poprzednim stanie prawnym: art. 1 ustawy z 8.01.1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badawczych dla potrzeb gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 5, poz. 38 ze zm.), dalej: u.t.i.n.b., art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 17.02.1961 r. o instytutach naukowo-badawczych (Dz.U. z 1975 r. Nr 7, poz. 41), dalej: u.i.n.b., art. 2 ust. 2, 3 i 4 ustawy z 25.07.1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.), dalej: u.j.b.r.

³⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 20.06.2011 r., III SAB/Kr 30/11, LEX nr 9993671; postanowienie WSA w Warszawie z 28.10.2014 r., IV SA/Wa 1916/14, LEX nr 1535151 (dotyczące Państwowego Zakładu Higieny); postanowienie WSA w Warszawie z 12.06.2014 r., II SAB/Wa 192/14, LEX nr 1564340 (dotyczące Instytutu Transportu Drogowego).

⁴⁰ J. Jagielski, *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła lub senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 Konstytucji RP)*, Prz. Sejm. 1997/6, s. 95.

Zdaniem J. Jagielskiego „fakt, iż jednostki organizacyjne, których te stanowiska dotyczą [chodzi o dyrektora zakładu opieki zdrowotnej i dyrektora szpitala wojewódzkiego – A.A.], świadczą usługi lecznicze, a nie są powołane przede wszystkim do administrowania (jak np. lekarz wojewódzki), a przy tym więzy łączące te jednostki i stanowiska ich kierowników z organami administracji rządowej, tj. wojewodami, są relatywnie słabe (publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzony jest z reguły w formie samodzielnego zakładu, ma osobowość prawną, obsadzanie stanowisk kierowniczych – z nielicznymi wyjątkami – odbywa się na zasadzie konkursu, obowiązuje kadencyjność zatrudnienia na stanowisku kierownika itd.), przemawia za uznaniem obu tych stanowisk za nie należące do kategorii administracji rządowej”⁴¹. Podobny wniosek cytowany autor wyprowadza też w odniesieniu do innych jednostek państwowych o statusie zakładów, np. szkół wyższych i ich pracowników naukowych⁴².

Istotne znaczenie ma okoliczność, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów instytut posiada osobowość prawną, którą nabywa z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 1 ust. 2 u.i.b.). Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 1 u.i.b. instytut występuje w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek. Poprzednio obowiązujące przepisy również przyznawały osobowość prawną instytutom badawczym⁴³. Instytut jest samodzielnym podmiotem odpowiadającym za swoje zobowiązania. Skarb Państwa nie przejmuje odpowiedzialności za te zobowiązania, z wyjątkiem niewykonanych zobowiązań likwidowanego instytutu uczestniczącego w systemie ochrony zdrowia lub instytutu, który w okresie 10 lat przed likwidacją nie prowadził działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych⁴⁴ instytuty badawcze nie są jednostkami sektora finansów publicznych. Zostały one zatem potraktowane podobnie jak podmioty należące do państwa prowadzące działalność gospodarczą – przedsiębiorstwa państwowe, banki i spółki prawa handlowego, które również pozostają poza sektorem finansów publicznych. Świadczy to o traktowaniu przez ustawodawcę działalności instytutów badawczych jak działalności zbliżonej do działalności gospodarczej⁴⁵.

⁴¹ J. Jagielski, *Opinia...*, s. 95.

⁴² J. Jagielski, *Opinia...*, s. 94.

⁴³ Zob. art. 3 ust. 1 u.t.i.n.b., art. 6 ust. 1 u.i.n.b. oraz art. 1 ust. 3 u.j.b.r.

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

⁴⁵ M. Cilak, *Instytuty badawcze jako forma działalności naukowej i gospodarczej państwa – problematyka pozycji i formy prawnej*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015/4, s. 72.

Relacja prawna łącząca instytut badawczy z ministrem nadzorującym to w płaszczyźnie *ad meritum* relacja nadzoru weryfikacyjnego, charakterystyczna dla podmiotów zdecentralizowanych⁴⁶. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.i.b. minister nadzorujący sprawuje nadzór nad: zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacją przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 u.i.b. oraz prawidłowością wydatkowania środków publicznych. W świetle art. 35a ust. 1 u.i.b. przewodniczący rady naukowej państwowego instytutu badawczego przekazuje ministrowi nadzorującemu uchwały rady w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5–11 i 17–19 u.i.b., w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. Jest to termin instrukcyjny, a przepisy nie przewidują przy tym odpowiedzialności przewodniczącego rady za niezachowanie terminu przekazania uchwały ministrowi nadzorującemu⁴⁷. Może on uchylić w całości albo w części uchwałę w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem instytutu. Uchylenie uchwały następuje w drodze decyzji administracyjnej, w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały. Minister nadzorujący, wszczynając postępowanie, o którym mowa w ust. 2, może wstrzymać wykonanie uchwały. Uchylenie uchwały rady w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5–11 i 17–19 u.i.b., następuje więc w sposób właściwy nadzorowi (tj. dający możliwość prowadzenia sporu o prawo), nie zaś w sposób typowy dla układu centralistycznego występującego w administracji rządowej. Co istotne, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonej w postanowieniu z 20.01.2021 r., III OSK 3698/21⁴⁸, uchwały nieznajdujące się w zamkniętym katalogu nie podlegają kontroli ministra nadzorującego na podstawie art. 35a ust. 2 u.i.b. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że minister nadzorujący, podejmując decyzję na wyżej wskazanej podstawie, nie wykonuje kompetencji wynikającej z nadrzędności (lub podległości) organizacyjnej wobec instytutu, lecz działa w celu wykonywania funkcji nadzoru prawnego.

Pewnym osłabieniem powyższej relacji jest możliwość zlecenia dyrektorowi instytutu przez ministra nadzorującego dokonania czynności naprawczych lub usprawniających działalność instytutu w następstwie kontroli, która przeprowadzana jest raz na 3 lata w celu dokonania oceny działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu

⁴⁶ Również w poprzednio obowiązujących aktach prawnych relacja między instytutem badawczym a administracją rządową była relacją nadzoru, a nie kierownictwa. Zob. art. 4 u.t.i.n.b. oraz art. 30 ust. 3 u.j.b.r.

⁴⁷ J. Dytko, *Decyzja administracyjna jako forma sprawowania nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutu badawczego*, „Studia Prawnicze KUL” 2018/1, s. 44.

⁴⁸ LEX nr 3129822.

oraz jakości zarządzania instytutem (art. 36 ust. 2 u.i.b.), co oznacza wyjście w tym zakresie poza kryterium legalności.

Pełnienie funkcji państwowej służby geologicznej i związane z tym przedkładanie planu prac państwowej służby geologicznej oraz sprawozdania Ministrowi Środowiska nie świadczy o występowaniu w analizowanym przypadku relacji nadzoru hierarchicznego. Państwowa służba geologiczna wykonuje zadania własne (wymienione w art. 162 ust. 1 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁴⁹), może także wykonywać zadania zlecone jej przez ministra właściwego do spraw środowiska, czyli organ sprawujący nadzór nad tym podmiotem⁵⁰. Nie są to przy tym zadania władcze⁵¹. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonują również jednostki samorządu terytorialnego czy szkoły wyższe. W doktrynie wyrażono pogląd, że obowiązek przekazywania ministrowi planu prac państwowej służby geologicznej stanowi wyraz funkcji nadzorczej, jaką sprawuje minister względem Państwowego Instytutu Geologicznego, a nie kierowniczej⁵².

Na relację nadzoru weryfikacyjnego wskazuje też pośrednio treść art. 66 u.i.b., który nakazuje stosować tylko niektóre przepisy tej ustawy do państwowych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzących działalność naukową i badawczo-rozwojową. Żaden przepis ustawy nie zawiera podobnej formuły („podlega”) oznaczającej relację kierowniczą. Przeciwnie, regulacje prawne stanowią tylko o nadzorze.

Należy jednak zauważyć, że nowelizacja ustawy o instytutach badawczych z 2016 r.⁵³ w istotny sposób ograniczyła samodzielność organizacyjną instytutów naukowo-badawczych. O ile wcześniej dyrektor tych jednostek powoływany był w drodze konkursu i pełnił funkcję przez okres kadencji, o tyle aktualnie „minister nadzorujący powołuje i odwołuje dyrektora” (art. 34 ust. 2 u.i.b.). Brak w ustawie jakichkolwiek przesłanek decydujących o przyjęciu i zwolnieniu ze służby daje organowi nadzoru zbliżone możliwości oddziaływania na podmiot nadzorowany do formuły nadzoru hierarchicznego, jednakże jedynie wobec jednego organu instytutu badawczego – jego dyrektora.

⁴⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.

⁵⁰ M. Walas [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX 2015, art. 162, nt 13.

⁵¹ A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX, nt 2.

⁵² M. Walas [w:] *Prawo geologiczne i górnicze...*, red. B. Rakoczy, art. 163, nt 4.

⁵³ Zob. ustawa z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 202).

Założenie, zgodnie z którym umieszczenie danego podmiotu na liście jednostek podległych lub nadzorowanych przez danego ministra (w przypadku Państwowego Instytutu Geologicznego przez Ministra Środowiska⁵⁴) świadczy o przynależności do administracji rządowej, jest błędne. Wystarczy podać kilka przykładów wskazujących na absurdalne konsekwencje tego poglądu:

- 1) załącznik do obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z 16.12.2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych⁵⁵ wymienia wśród jednostek nadzorowanych m.in. sądy powszechne oraz Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury;
- 2) załącznik do obwieszczenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 19.02.2019 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego lub przez niego nadzorowanych⁵⁶ wylicza wśród jednostek nadzorowanych np.: Studio Filmów Rysunkowych, Instytut Muzyki i Tańca, Zespół Państwowych Szkół Muzycznych im. Ludomira Różyckiego w Kielcach czy Narodową Orkiestrę Symfoniczną Polskiego Radia z siedzibą w Katowicach;
- 3) załącznik do obwieszczenia Ministra Edukacji i Nauki z 14.09.2023 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Edukacji i Nauki lub przez niego nadzorowanych⁵⁷ wymienia m.in. uniwersytety;
- 4) załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21.06.2023 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych⁵⁸ wymienia wśród jednostek nadzorowanych np. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA w Kielcach im. św. Jana Pawła II czy Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa MSWiA.

Nie sposób uznać, by nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami w wąskim aspekcie ich działalności administracyjnej oznaczał, że są one administracją rządową. Podobnie nieporozumieniem byłoby nadawanie pozostałym jednostkom statusu administracji rządowej tylko dlatego, że zostały one wpisane na listę danego ministra działowego.

⁵⁴ Załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z 12.04.2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 374).

⁵⁵ M.P. z 2023 r. poz. 60.

⁵⁶ M.P. poz. 222.

⁵⁷ M.P. poz. 1055.

⁵⁸ M.P. poz. 698.

Pojęcie działu administracji rządowej nie może być utożsamiane z administracją rządową w sensie podmiotowym. Są to dziedziny życia społecznego pozostające w orbicie uprawnień i obowiązków danego ministra. W ramach tej sfery minister oddziałuje nie tylko na podmioty mu podległe i należące do segmentu administracji rządowej, ale też na podmioty samodzielne, które jedynie nadzoruje. Kierowanie działem przez ministra nie jest tożsame z kierowaniem podmiotami, które zostały ujęte w wykazie jednostek. Świadczy o tym wprost art. 34 ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów⁵⁹, który wskazuje na różne uprawnienia ministra kierującego działem w zależności od podmiotów objętych oddziaływaniem ministra. Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że: „Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie: 1) tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej; 2) powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. Zgodnie zaś z ust. 2: „Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio”.

Nie ma też istotnego znaczenia okoliczność, że sprawy, którymi zajmują się różne jednostki organizacyjne, znajdują się w wykazie spraw należących do danego działu (tu: dział środowisko obejmujący sprawy geologii podlega ministrowi do spraw środowiska). Przecież uniwersytet nie może być zaliczony do administracji rządowej, choć dział nauka, którym kieruje minister właściwy do spraw nauki, obejmuje sprawy nauki, w tym badań naukowych i prac rozwojowych. Podobnie też o przynależności sądów do administracji rządowej nie może decydować okoliczność, że dział sprawiedliwość, którym kieruje Minister Sprawiedliwości, obejmuje sprawy sądownictwa. Nie sposób w związku z tym zgodzić się z poglądem wyrażonym w powoływanym już wyroku WSA w Kielcach z 24.11.2020 r., II SA/Ke 829/20, że tożsamość zadań danego podmiotu administracji z rodzajami spraw, jakie należą do danego działu administracji rządowej, wskazuje na przynależność tego podmiotu do sektora administracji rządowej⁶⁰.

⁵⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.

⁶⁰ W wyroku tym sąd zauważył, że „w art. 2 ust. 2b ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego [Dz.U. z 2023 r. poz. 1354 ze zm. – A.A.] wskazano na zadania polegające na podnoszeniu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich, a w art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o działach [administracji rządowej, Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm. – A.A.] jest mowa o sprawach podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wspomaganiu pozarolniczych form aktywności zawodowej i gospodarczej mieszkańców wsi, co jest przedmiotowo niemal identycznym zakresem spraw”.

Charakteru prawnego Państwowego Instytutu Geologicznego nie zmieniło nadanie mu statusu państwowego instytutu badawczego, dokonane nieobowiązującym już rozporządzeniem Rady Ministrów z 24.02.2009 r.⁶¹ na podstawie art. 12 ust. 5 u.j.b.r. Zgodnie z art. 12a ust. 1 u.j.b.r.: „Instytut naukowo-badawczy spełniający warunki określone w art. 3 może otrzymać status państwowego instytutu badawczego, jeżeli zaistnieje potrzeba powierzenia temu instytutowi do wykonywania w sposób ciągły zadań określonych w art. 12b”. Artykuł 12b ust. 1 u.j.b.r. określał zadania państwowego instytutu badawczego, zaliczając doń wykonywanie zadań określonych w art. 2 ust. 1 ustawy oraz zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, obronności i bezpieczeństwa kraju, działania wymiaru sprawiedliwości oraz dziedzictwa narodowego, edukacji i kultury oraz jakości życia obywateli, dotyczących:

- 1) opracowywania i opiniowania standardów w zakresie rynku pracy, ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, gospodarki żywnościowej, gospodarki przestrzennej, gospodarki bogactwami i zasobami naturalnymi, bezpieczeństwa technicznego, energetycznego i bezpieczeństwa transportu oraz standardów produktów, procesów i usług, a także warunków przestrzegania tych standardów;
- 2) monitoringu i zapobiegania skutkom zjawisk i wydarzeń mogących stwarzać zagrożenie publiczne, w tym zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej.

Analogiczną regulację do wskazanej zawiera obecna ustawa o instytutach badawczych (art. 21 i 22). Zgodnie z art. 50 ustawy z 30.04.2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki⁶² „państwowe instytuty badawcze działające na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych stają się państwowymi instytutami badawczymi w rozumieniu z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych”.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że skoro Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy nie jest powołany do administrowania, więzy łączące go z Ministrem Środowiska są w toku bieżącej działalności ograniczone (Instytut ten jest samodzielnym zakładem, ma osobowość prawną, nie ma relacji kierowniczej, lecz tylko nadzór weryfikacyjny), to zatrudnienie w nim nie jest zatrudnieniem w administracji rządowej. Tak jak nie sposób przyjąć, iż profesor, adiunkt, asystent czy też pracownik badawczo-techniczny zatrudniony w szkole wyższej

⁶¹ Dz.U. Nr 45, poz. 363.

⁶² Dz.U. Nr 96, poz. 620 ze zm.

jest przez to zatrudniony w administracji rządowej, tak nie sposób uznać, że profesor, adiunkt, asystent czy też pracownik badawczo-techniczny zatrudniony w instytucie badawczym jest przez to zatrudniony w administracji rządowej.

Analiza przypadku dotyczącego Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego prowadzi do ogólnego wniosku, że mające charakter ingerencyjny przepisy art. 27 u.s.g. w zw. z art. 492 § 1 k.wyb. wywołują istotne wątpliwości interpretacyjne w zakresie pojmowania pojęcia administracji rządowej, rozumienia pojęcia zatrudnienia i wzajemnej relacji „zatrudnienia w administracji rządowej” do „zakazu wykonywania funkcji”. Organy stosujące te przepisy (komisarz wyborczy i rada gminy) mogą w konkretnym przypadku naruszyć w sposób niezamierzony zasadę proporcjonalności⁶³ oraz dyrektywy *in dubio pro libertate* i *favor debitoris*⁶⁴. Doprecyzowanie pojęcia administracji rządowej przez ustawodawcę, przez wskazanie choćby jej cech zgodnie z postulatami doktryny, miałyby istotne znaczenie zarówno dla piastunów organów wykonawczych gminy, którzy mogliby z większą pewnością ocenić skutki pozostawania w zatrudnieniu (czy podejmowania zatrudnienia) w danej jednostce, jak i dla komisarzy wyborczych i rad gmin, którzy uzyskaliby wytyczne ograniczające ich zakres władzy dyskrecyjnej w zakresie kwalifikowania jednostek administracji publicznej jako należących do administracji rządowej. Przyczyniłoby się to do wzmocnienia poczucia pewności prawnej w państwie.

dr hab. Andrzej Adamczyk, prof. UJK – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ORCID: 0000-0002-6080-4516

⁶³ Na ten temat m.in. Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności a prawo administracyjne – zagadnienia wybrane*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2022/123, s. 9–26.

⁶⁴ Tymczasem według Trybunału Konstytucyjnego sankcja w postaci wygaśnięcia mandatu piastuna organu wykonawczego nie może wynikać z przepisów sformułowanych niejasno i niejednoznacznie – zob. wyrok TK z 13.03.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26. W tej kwestii np. J. Holocher, *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/7–8.

STOSOWANIE PRAWA W ŚWIETLE KONCEPCJI WADLIWOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Barbara Adamiak

1. ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI W DZIAŁANIU ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Obszary działania administracji publicznej wyznaczają przepisy prawa, a zatem administracja publiczna to administracja stosowania prawa. Przyjęcie takiego założenia ma pełne umocowanie w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, który stanowi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”². W regulacji procesowego prawa administracyjnego trybu i formy władczego wkroczenia administracji publicznej w sytuację prawną jednostki przez autorytatywną konkretyzację uprawnień i obowiązków powtórzono konstytucyjną zasadę praworządności³. Według art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Takie też unormowanie wprowadzono do Ordynacji podatkowej⁵, stanowiąc w art. 120: „Organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa”. Pomimo braku zastrzeżenia w regulacji zasady praworządności w art. 6 k.p.a. i art. 120 o.p. obowiązku przestrzegania granic prawa, tak jak stanowi o tym art. 7 Konstytucji RP, nie budzi wątpliwości

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² Na temat zasady legalizmu i praworządności zob. M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 240 i n. i podana tam literatura.

³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 75.

⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁵ Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.), dalej: o.p.

w doktrynie i orzecznictwie, że działanie na podstawie przepisów prawa to działanie w granicach prawa⁶.

Brak kodyfikacji prawa działania administracji publicznej nie oznacza ograniczenia zasady praworządności wyłącznie do działania w zakresie regulacji procesowego prawa administracyjnego. Moc konstytucyjnej zasady praworządności obejmuje cały obszar działania administracji publicznej. Stanowi o tym wprost art. 8 ust. 2 Konstytucji RP: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. W ustawach ustrojowych jednak dla umocnienia znaczenia regulacji konstytucyjnych nawiązuje się do niej zwłaszcza w płaszczyźnie granic stosowania prawa. I tak art. 2 ust. 1 ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów⁷ stanowi, że: „Rada Ministrów, wykonuje ustanowione dla niej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach zadania i kompetencje (...)”.

Wyznaczone konstytucyjne granice działania administracji publicznej przesądzają, że jest to działanie będące wynikiem stosowania prawa. Nie ma zatem podstaw do wyznaczenia takich obszarów działania administracji publicznej, która nie jest objęta stosowaniem prawa. Wszelkie działania administracji publicznej są zatem objęte i wyznaczone przepisami prawa. Dotyczy to wszelkich form działania administracji publicznej jak i sfer działania. Nasuwa się jednak pytanie, czy stopień regulacji przepisami prawa nie jest zróżnicowany co do granic swobody treści działania, a i konsekwencji prawnych wadliwości działania administracji publicznej. Prowadzi to do przyjęcia, że w obecnie obowiązującej regulacji prawa administracyjnego ma znaczenie przyjmowane w doktrynie wyróżnienie działania administracji publicznej w sferze zewnętrznej i sferze wewnętrznej⁸. W sferze zewnętrznej stosowanie prawa obejmuje normy ustrojowe, normy materialnoprawne i normy procesowoprawne prawa administracyjnego. W sferze wewnętrznej stosowanie prawa ograniczone jest do norm ustrojowych. Ma to też przesądzające znaczenie dla wyznaczenia przez doktrynę szczególnie ważkiego pola badań wadliwości działania administracji publicznej.

⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak [i in.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2017, s. 731.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.

⁸ A. Błaś [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 280 i n.

2. GWARANCJE PRAWNE STOSOWANIA PRAWA W DZIAŁANIU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Stosowanie prawa przez organy administracji publicznej wymaga ustanowienia gwarancji prawnych. Złożony proces stosowania prawa rodzi bowiem obawy co do wystąpienia wadliwości w działaniu organów administracji publicznej, a to wymaga wyeliminowania z obrotu prawnego jako wadliwej realizacji zadania publicznego. Zadania publiczne, zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, muszą być realizowane przez organy administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa. Jakże jednak następstwa prawne rodzi naruszenie zasady praworządności w wykonywaniu zadań publicznych? W doktrynie przypisano szczególną wagę do konsekwencji prawnych naruszenia zasady praworządności w zakresie wykonywania zadań publicznych w obszarze działania w formie aktu administracyjnego. Tak określony zakres przedmiotowy zainteresowania doktryny prawa administracyjnego w pełni korespondował z zakresem regulacji prawnej następstw prawnych mocy obowiązującej w obrocie prawnym aktu administracyjnego. Koncepcje te przenoszone są w doktrynie na władcze działania organów administracji publicznej w zakresie stanowienia prawa oraz inne akty i czynności kształtujące prawa lub obowiązki jednostki. W zakresie działań w innych formach i działań w sferze wewnętrznej trudno wyprowadzić wypracowanie doktrynalnej koncepcji wadliwości działań organów administracji publicznej i przeniesienie jej do regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak całkowitej na tym polu bierności ustawodawcy.

3. GWARANCJE PRAWNE STOSOWANIA PRAWA W FORMIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Pełne unormowanie gwarancji prawnych stosowania prawa zostało wypracowane w doktrynie prawa administracyjnego i w regulacji prawnej przy działaniu organów administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej.

W doktrynie prawa administracyjnego wyprowadza się dwojakiego rodzaju gwarancje stosowania prawa: gwarancje prewencyjne i gwarancje represyjne⁹. Na system gwarancji prewencyjnych składa się przede wszystkim regulacja procesu stosowania prawa przy rozpoznawaniu in-

⁹ B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 280.

dywidualnych spraw administracyjnych i ustanowionych w niej instytucji procesowych. W polskim systemie prawa przyjęto regulację procesu stosowania prawa w Kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej. Oba akty normują ciąg czynności procesowych organów administracji publicznej przy rozpoznawaniu spraw od wszczęcia postępowania w sprawie do rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej. Wymaga mocnego zaakcentowania zawartego aspektu materialnoprawnego stosowania prawa w regulacji Kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej. Przy stosowaniu prawa organy administracji publicznej związane są zasadami ogólnymi, które nakazują wykładnię przepisów prawa przy uwzględnieniu wartości, takich jak: wartości uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu jednostki (art. 7 k.p.a.), wartości domniemania załatwienia spraw na korzyść strony (art. 7a k.p.a.), wartości wynikające z zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.), wartości jednolitości wykładni stosowania prawa (art. 8 § 2 k.p.a.). Tak też w Ordynacji podatkowej przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw podatkowych stosowanie prawa wymaga kierowania się takimi wartościami: wykładnią przepisów prawa budzących wątpliwości co do treści na korzyść podatnika (art. 2a o.p.), wartościami, które budzą zaufanie do organów podatkowych (art. 121 o.p.).

Nakaz stosowania prawa przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw indywidualnych w formie decyzji ustanawia art. 6 k.p.a., stanowiąc, że: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”, a w postępowaniu podatkowym – art. 120 o.p.: „Organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa”. Zamieszczenie w kodyfikacji procesowego prawa administracyjnego i kodyfikacji procesowego prawa podatkowego zasady praworządności nie zawęży stosowania prawa wyłącznie do stosowania prawa procesowego. Prawo procesowe reguluje bowiem aspekt procesowy rozpoznania sprawy indywidualnej, ale sam byt sprawy indywidualnej ma podstawy w regulacji materialnego prawa administracyjnego, a w postępowaniu podatkowym – w materialnym prawie podatkowym. To ściśle powiązanie regulacji materialnego prawa i regulacji procesowego prawa można wskazać w oparciu o wypracowany w teorii model stosowania prawa¹⁰, który obejmuje etapy: „1) ustalenie jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodów oraz ujęciu tego faktu w języku stosowanej normy; 3) subsumcja faktu, uznane-go za udowodniony, pod stosowaną normę prawną; 4) wiążące ustalenie

¹⁰ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 76.

konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy”¹¹.

Stosowanie przepisów prawa przez organy administracji publicznej przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw indywidualnych obejmuje zatem:

- 1) stosowanie przepisów materialnego prawa administracyjnego, a w postępowaniu podatkowym – materialnego prawa podatkowego;
- 2) stosowanie przepisów procesowego prawa administracyjnego, a w postępowaniu podatkowym – przepisów procesowego prawa podatkowego.

W stosowaniu prawa organ administracji publicznej na podstawie obowiązującej regulacji prawnej obowiązany jest ustalić normę materialnoprawną dającą umocowanie do wyprowadzenia rodzaju sprawy indywidualnej i formy jej rozstrzygnięcia oraz przypisanie właściwości do jej rozstrzygnięcia, a w oparciu o obowiązującą regulację prawa procesowego – ustalić właściwy ciąg czynności procesowych prowadzących do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Z regulacji materialnoprawnej organ administracji publicznej wyprowadza założony hipotetyczny stan faktyczny i następstwa prawne jego ustalenia w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki. Z regulacji przepisów prawa procesowego organ administracji publicznej wyprowadza obowiązujący tryb procesowy, w tym przyjęte reguły dowodowe oraz aspekt procesowy co do wymogów strony formalnej rozstrzygnięcia.

Związanie organu administracji publicznej stosowaniem prawa materialnego i procesowego wymaga ustanowienia gwarancji prawnych prawidłowego stosowania i następstw prawnych wadliwości stosowania, a tym samym naruszenia zasady praworządności. W doktrynie klasycznej jak i współczesnej rozważano, jakie wyznaczyć granice konsekwencji prawnej naruszenia zasady praworządności przy rozpoznawaniu i rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej decyzją administracyjną. Przy wyważeniu granic konsekwencji prawnych naruszenia zasady praworządności wyprowadza się wartość, która ma równoważne znaczenie, a mianowicie wartość ochrony praw nabytych¹², która ma konstytucyjne podstawy w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wartość ochrony praw nabytych przez jednostkę w wyniku dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, kształtującej sytuację prawną jednostki, była przyjęta w doktrynie prawa administracyjnego jako wartość podstawowa, która wymaga uwzględnienia w teorii

¹¹ J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 76.

¹² Zob. B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 284 i n. oraz podana tam literatura.

trwałości decyzji administracyjnej¹³. Ten właśnie element, ale też znaczenie dla realizacji zadań publicznych dały podstawy do przyjęcia koncepcji gradacji wad aktu administracyjnego. Stosowanie prawa oparte jest na gradacji wad. Przyjęcie takiej koncepcji może budzić zastrzeżenia co do podważenia w działaniu organów administracji publicznej bezwzględnej mocy zasady praworządności. Koncepcja gradacji wad oparta jest bowiem na stopniowaniu ciężaru naruszenia przepisów prawa: od naruszenia ciężkiego, kwalifikowanego przepisów prawa, przez naruszenie przepisów prawa, do nieistotnego naruszenia przepisów prawa. Stopniowalność naruszenia przepisów prawa daje umocowanie do stopniowalności sankcji prawnej mocy obowiązującej przez przyjęcie sankcji nieważności decyzji oraz sankcji wzruszalności do wyłączenia przez sanację naruszenia prawa. Przyjęcie koncepcji gradacji wad, a zatem stopniowalności naruszenia stosowania prawa i stopniowalności stosowania sankcji, wymaga wyznaczenia kryteriów, w oparciu o które będzie prowadzona kwalifikacja stopnia naruszenia prawa¹⁴. Dla znalezienia tych kryteriów ciężaru naruszenia stosowania prawa pomocnym narzędziem jest powołany model stosowania prawa. Podstawowym elementem stosowania prawa jest ustalenie obowiązywania normy prawnej. Ustalenie normy prawnej to ustalenie jej obowiązywania w porządku prawnym, a wiąże się to bezwzględnie z jej treścią. Prowadzi to do przesądzającego znaczenia przepisów materialnego prawa administracyjnego, które wyznaczają granice dopuszczalnej ingerencji w formie decyzji administracyjnej w uprawnienia lub obowiązki jednostki. Przepisy materialnego prawa administracyjnego dają bowiem podstawy prawne do wyprowadzenia sprawy administracyjnej, której rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej, oraz wyznaczają hipotetyczny stan faktyczny, którym obwarowane są uprawnienia (obowiązki) i jego następstwa prawne.

Stosowanie prawa w pierwszym etapie obejmuje zatem:

- 1) ustalenie obowiązywania normy prawnej materialnego prawa administracyjnego, dającej podstawy właściwemu organowi administracji publicznej dokonania władczego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki w formie prawnej decyzji na drodze postępowania administracyjnego (podatkowego);
- 2) przeprowadzenie złożonego procesu wykładni obowiązującej normy prawnej materialnego prawa administracyjnego w oparciu o przyję-

¹³ B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 5, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. nauk. B. Adamiak, Warszawa 2019, s. 28 i n.

¹⁴ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 28 i podana tam literatura.

te wartości wynikające z Konstytucji RP i systemu zasad ogólnych. Przeprowadzony złożony proces wykładni przesądza o wyprowadzeniu z normy prawnej przyjętego hipotetycznego stanu faktycznego i następstw prawnych jego ustalenia dla uprawnień lub obowiązków jednostki.

Gradacja wad w takim ujęciu stosowania prawa daje podstawy do wyróżnienia dwóch rodzajów naruszenia przepisów materialnego prawa administracyjnego. Pierwsze to kwalifikowane, ciężkie naruszenie prawa, do którego należy zaliczyć brak obowiązywania w systemie prawnym normy prawnej dającej podstawę do władczego w formie decyzji wkroczenia organu administracji publicznej w ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki. Nasuwa się jednak pytanie, czy zamyka to granice kwalifikacji ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia przepisów materialnego prawa administracyjnego. Odpowiadając, należy uwzględnić jednak takie podstawowe elementy normy materialnego prawa administracyjnego, jak wyznaczony hipotetyczny stan faktyczny i związane z jego ustaleniem konsekwencje prawne w zakresie rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki. Rozważając podstawy do klasyfikacji do ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa, konieczne jest uwzględnienie, czy stosowana norma budzi wątpliwości interpretacyjne, które uzasadniają wystąpienie wątpliwości co do założonego hipotetycznego stanu faktycznego jak i co do konsekwencji prawnych. Ocena pod tym kątem widzenia stosowania normy materialnego prawa administracyjnego dała podstawy do wyznaczenia granic kwalifikowanego naruszenia prawa norm niebudzących wątpliwości interpretacyjnych, jednoznacznie wyznaczających następstwa prawne¹⁵. Takie wyznaczenie granic kwalifikowanego, ciężkiego naruszenia normy prawa materialnego dało podstawy do podniesienia wartości łagodzących skutki prawne takiej gradacji przez wprowadzenie przesłanki skutków społeczno-gospodarczych¹⁶. Wprowadzenie tej przesłanki oznacza ograniczenie ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa do naruszenia prawa nieobciążonego takim ciężarem wadliwości.

Drugim rodzajem naruszenia przepisów materialnego prawa administracyjnego jest naruszenie przepisów prawa. Nasuwa się pytanie, czy takie określenie „naruszenie przepisów prawa” bez określenia stopnia w gradacji wad jest wystarczające, czy należałoby dodać przymiotnik

¹⁵ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 78; zob. A. Matan [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 5, red. nauk. B. Adamiak, s. 603 i n.

¹⁶ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 1035 i n.; A. Matan [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 5, red. nauk. B. Adamiak, s. 605.

„istotne”. W doktrynie prawa poszukiwano oparcia gradacji wad aktu administracyjnego, i zastosowania odpowiedniej do tego stopnia wady sankcji, na wpływie naruszenia przepisu prawa na treść aktu. Stosowanie normy materialnego prawa administracyjnego to ustalenie treści normy prawa materialnego, hipotetycznego stanu faktycznego oraz przeprowadzenie subsumcji i ustalenie następstw prawnych. Tym rodzajom wadliwego stosowania normy materialnego prawa administracyjnego można przypisać charakter istotnego naruszenia prawa, obejmując nim: mylne ustalenie treści normy prawnej, błąd subsumcji, mylne ustalenie następstwa prawnego¹⁷.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się też wadliwość nieistotną aktu administracyjnego. Wymaga rozważenia kwestia, czy można wyróżnić w stosowaniu materialnego prawa administracyjnego nieistotne naruszenie. Rozważając tę kwestię z punktu przyjętego założenia modelu stosowania prawa, trudno byłoby wyprowadzić tego rodzaju stopień naruszenia przepisu prawa, który był podstawą do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Można przyjąć, że do takiego rodzaju naruszenia prawa zalicza się przepisy prawa pozostawiające organom administracji publicznej swobodę w wyprowadzeniu następstw prawnych. Stanowiska tego nie można jednak podzielić. Przekroczenie bowiem granic uznania stanowi istotne naruszenie prawa, choć inny jest proces jego stosowania, który opiera się w przeważającej mierze na aspektach normy celowościowego wyboru. Wybór ten jednak musi mieścić się w przyjętych wartościach wiążących organy administracji publicznej¹⁸.

Prawidłowe stosowanie przepisów administracyjnego prawa materialnego ma pełne gwarancje prawne, choć występuje zróżnicowanie trybu dojścia do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w rozstrzygnięciu sprawy decyzją administracyjną. Gwarancje te zostały wprowadzone na drodze administracyjnej i na drodze sądowej. Na drodze administracyjnej gwarancje te tworzą tryby weryfikacji decyzji w toku instancji i nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego i podatkowego. Znaczenie prawne weryfikacji decyzji w toku instancji dla przywrócenia pełnego prawidłowego zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego z jednej strony ogranicza przesłanka przyznania prawa strony do wniesienia odwołania. Oznacza to, że tylko strona może domagać się ponownego stosowania przepisów administracyjnego prawa materialnego przez żądanie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną nieostateczną. Rozporządzalność prawem odwołania przez stronę

¹⁷ M. Zimmerman [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 336.

¹⁸ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 77 i podana tam literatura.

ogranicza znaczenie tego trybu dla przywrócenia prawidłowego stosowania prawa. Strona bowiem dochodzi w tym trybie naruszenia interesu prawnego, a to oznacza, że korzysta z tego trybu, gdy w jej ocenie doszło do naruszenia przepisu prawa. Strona korzysta też z ochrony prawnej przez przyjęcie zasady ogólnej zakazu *reformationis in peius*. Zakaz ten powoduje, że w postępowaniu odwoławczym otwarta jest możliwość prawna usunięcia ciężkiego kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa, jeżeli jest to powiązane ze zmianą rozstrzygnięcia na niekorzyść odwołującej się strony. Przyznanie prawa odwołania podmiotom na prawach strony podnosi znaczenie dla przywrócenia prawidłowego stosowania przepisów prawa materialnego weryfikacji decyzji w toku instancji. Gwarancją prawną otwierającą zatem drogę do przywrócenia pełnego zastosowania przepisu prawa materialnego jest weryfikacja rozstrzygnięcia sprawy decyzją nieostateczną. Organ odwoławczy ponownie rozpoznaje i rozstrzyga sprawę, stosując przepisy prawa materialnego. Naruszenie stosowania przepisów prawa materialnego przez organ pierwszej instancji daje podstawy do uchylenia decyzji. Znaczenie prawne tej gwarancji ogranicza oparcie prawa odwołania na rozporządzalności prawem odwołania przez stronę oraz ochroną strony przyjętym zakazem *reformationis in peius*.

Stosowanie prawa w działaniu organów administracji publicznej w formie decyzji to stosowanie również przepisów administracyjnego prawa procesowego. Ten aspekt jest mocno wyeksponowany w przyjętym modelu stosowania prawa w etapie drugim. Założony hipotetyczny stan faktyczny w normie materialnego prawa administracyjnego wymaga ustalenia w rozpoznawanej sprawie według wymogów unormowanych przepisami administracyjnego prawa procesowego. Wymogi ustanowione przepisami administracyjnego prawa procesowego to zarówno wynikające z zasad ogólnych wartości obowiązujące przy rozpoznawaniu spraw, kolejno wyznaczony ciąg czynności procesowych oraz elementy strony formalnej decyzji warunkującej jej wejście do obrotu prawnego, jako rozstrzygnięcia sprawy władczo kształtującej uprawnienia lub obowiązki jednostki.

W budowie gwarancji prawnych stosowania administracyjnego prawa procesowego zasadne jest – tak jak w zakresie administracyjnego prawa materialnego – wyprowadzenie konsekwencji prawnych naruszenia w oparciu o koncepcję gradacji ciężaru naruszenia przepisu prawa procesowego. W gradacji wad można wyróżnić naruszenie ciężkie, kwalifikowane, do którego należy zaliczyć naruszenie przepisów prawa procesowego ustanawiających wartości obowiązujące przy rozpoznawaniu spraw, a zatem wartości obiektywnego i bezstronnego ustalenia stanu faktycznego w granicach przyjętej zasady otwartego systemu dowodów z zastrzeżeniem braku sprzeczności z prawem (art. 7 i art. 8 § 1 k.p.a.,

art. 121 § 1 i art. 122 o.p.), przy udziale strony (stron) – art. 10 § 1 k.p.a. oraz art. 123 § 1 o.p. Do ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia należy zakwalifikować naruszenie przepisów prawa procesowego regulujących elementy konstytutywne decyzji i wprowadzenie jej do obrotu prawnego przez doręczenie (ogłoszenie). Naruszenie w tym zakresie przepisów prawa procesowego daje podstawy do wyodrębnienia kategorii odrębnej od wadliwości decyzji – kategorii decyzji nieistniejących¹⁹ pozbawionej zdolności obowiązywania w obrocie prawnym.

Drugim rodzajem wad, według przyjętej gradacji, jest naruszenie istotne przepisów administracyjnego prawa procesowego, do którego należy zaliczyć naruszenie przepisów regulujących czynności procesowe rozpoznawania sprawy, np. przepisy dotyczące przeprowadzenia dowodów, przepisy w zakresie mocy dokumentów urzędowych (art. 76 § 1 k.p.a., art. 194 § 1 o.p. oraz art. 193 § 1 o.p. w zakresie mocy ksiąg podatkowych), przepisy regulujące obowiązek przerwania toku czynności procesowych przez zawieszenie postępowania (art. 97 § 1 k.p.a. i art. 201 o.p.).

W przyjętej skali wad w naruszeniu administracyjnego prawa procesowego można wyróżnić nieistotne naruszenie. O ile w naruszeniu administracyjnego materialnego prawa trudno wskazać nieistotne naruszenie przepisu prawa, o tyle w administracyjnym prawie procesowym można wskazać takie naruszenia, jak naruszenie przepisów prawa procesowego dotyczące np. wymogu zawarcia pouczenia o prawie odwołania, prawie skargi do sądu administracyjnego czy prawie powództwa do sądu powszechnego (art. 107 § 1 k.p.a. i art. 210 § 1 o.p.).

Gwarancje prawne prawidłowego stosowania prawa w formie decyzji administracyjnej zostały ustanowione zarówno na drodze administracyjnej, jak i na drodze postępowania sadowoadministracyjnego. Wymaga jednak odpowiedzieć na pytanie, czy gwarancje odpowiadają w pełni wskazanym rodzajom naruszenia stosowania prawa wyprowadzonym z koncepcji gradacji wad oraz czy je obejmują. Odpowiedź wymaga podkreślenia, że przy konstruowaniu gwarancji prawnych stosowania prawa przez organy administracji publicznej jako istotną wartość przyjmuje się trwałość decyzji administracyjnej, i to zarówno w aspekcie ochrony praw nabytych przez jednostkę, jak i w aspekcie realizacji zadań publicznych. Powoduje to, że przyjęte jest zróżnicowanie granic gwarancji prawnych naruszenia stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Gwarancje prawne naruszenia stosowania administracyjnego (podatkowego)

¹⁹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 46 i n.; B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 295 i n.; A. Matan [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 5, red. nauk. B. Adamiak, s. 587 i n.

prawa ustanowione są tożsamo przedmiotowo na drodze administracyjnej w toku instancji i na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Na drodze administracyjnej w toku instancji organ odwoławczy, ponownie rozpoznając, rozstrzyga sprawę indywidualną. Otwiera to pełną podstawę do usunięcia naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego przez uchylenie i zmianę decyzji podjętej z naruszeniem ciężkim, kwalifikowanym jak i istotnym naruszeniem przepisów prawa. Zarówno art. 138 § 1 i 2 k.p.a., jak i w postępowaniu podatkowym art. 233 § 1 i 2 o.p. nie wprowadzają wyliczenia rodzajów naruszenia przepisów prawa dających podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji organu pierwszej instancji. Wymaga jednak podkreślenia, że obowiązujący tryb rektyfikacji decyzji zarówno w postępowaniu administracyjnym (art. 111 i 113 k.p.a.), jak i postępowaniu podatkowym (art. 213 i 215 o.p.) wyłącza dopuszczalność wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji podjętej z nieistotnym naruszeniem przepisów prawa. Takie też są wyznaczone granice gwarancji prawidłowego stosowania prawa przy działaniu organu administracji publicznej w formie postanowienia. Zgodnie z art. 144 k.p.a., a w postępowaniu podatkowym art. 239 o.p., do rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu zażaleniowym odpowiednie zastosowanie mają przepisy dotyczące odwołań.

Takie też granice gwarancji prawidłowego stosowania prawa wyznacza Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰. Na prawidłowym stosowaniu prawa zarówno materialnego, jak i procesowego przez organy administracji publicznej przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu sprawy indywidualnej w formie decyzji oparta jest konstrukcja podstaw prawnych uwzględnienia skargi i zastosowania sankcji. Według art. 145 § 1 p.p.s.a.: „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyła decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy; 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach”. W zakresie przedmiotowym decyzji wydanych w postępowaniach szczególnych, w tym postępowaniu podatkowym, postępowaniu przed konsulem, w wyznaczeniu podstaw prawnych uwzględnienia skargi przyjęto takie samo określenie granic prawidłowego stosowania prawa. Zgodnie z art. 145 § 2 p.p.s.a.: „W sprawach skarg na decyzje i po-

²⁰ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

stanowienia wydane w innym postępowaniu, niż uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przepisy § 1 stosuje się z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie, w którym wydano zaskarżoną decyzję lub postanowienie”. W postępowaniu sądowoadministracyjnym gwarancje prawne obejmują zarówno ciężkie, kwalifikowane naruszenie prawa materialnego jako podstawy zastosowania sankcji nieważności decyzji lub postanowienia (art. 145 § 1 pkt 2 i § 2 p.p.s.a.), jak i istotnego naruszenia przepisów prawa materialnego, do którego kwalifikowane jest naruszenie mające wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.). Naruszenie administracyjnego prawa procesowego jest również ujęte w rozróżnieniu ciężaru naruszenia na kwalifikowane (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.) i istotne naruszenie (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Pomimo wyróżnienia ciężaru naruszenia przepisu prawa procesowego przyjęto jednolity rodzaj sankcji: sankcję uchylecia (wzruszenia) decyzji lub postanowienia.

Gwarancje prawidłowego stosowania prawa przez organy administracji publicznej przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej nie zostały na drodze administracyjnej ograniczone wyłącznie do weryfikacji w toku instancji, ale też przez poddanie weryfikacji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, a w sprawach podatkowych – w nadzwyczajnych trybach postępowania podatkowego. Koncepcja jednak nadzwyczajnych trybów opiera się na ograniczeniu konsekwencji prawnych naruszenia przepisów prawa, które uwzględniają konieczność ochrony trwałości decyzji. Według art. 16 § 1 k.p.a.: „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych”. Takie też rozwiązanie obowiązuje w postępowaniu podatkowym. Zgodnie z art. 128 o.p.: „Decyzje, od których nie służy odwołanie w postępowaniu podatkowym, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana tych decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz w ustawach podatkowych”.

Konstrukcja prawna trybów nadzwyczajnych w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym oparta jest na gradacji naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego. Ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisów prawa materialnego obwarowane jest sankcją nieważności (art. 156 § 1 k.p.a. i art. 247 § 1 o.p.). Naruszenie istotne przepisów prawa materialnego ma gwarancje w zastosowaniu sankcji uchylecia (zmiany) decyzji, ale tylko przy wystąpieniu następstw prawnych tego naruszenia dla interesu społecznego lub słusznego interesu strony

(art. 154 § 1 k.p.a.), a w razie gdy na podstawie decyzji strona nabyła prawo, uchylenie (zmiana) decyzji wymaga zgody strony (art. 155 k.p.a.). W postępowaniu podatkowym naruszenie istotne przepisów prawa materialnego daje podstawy do uchylenia (zmiany) decyzji, jeżeli przemawia za tym interes publiczny lub ważny interes podatnika (art. 253 § 1 o.p.), a gdy decyzja tworzy prawo dla strony, tak jak w postępowaniu administracyjnym, dodatkowo obwarowana jest przesłanką zgody strony oraz zakazem *reformationis in peius* (art. 253 § 1 i 3 o.p.).

Naruszenie przepisów prawa procesowego w nadzwyczajnych trybach postępowania ograniczone jest do ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia, które uzasadnia wznowienie postępowania (art. 145 § 1 k.p.a. i art. 240 § 1 o.p.), a zatem drogę do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisów prawa procesowego nie ogranicza się wyłącznie do rodzajów naruszenia wyliczonych w podstawach wznowienia postępowania. Poza naruszeniem przepisów prawa procesowego, które mogą być usunięte wyłącznie w trybie wznowienia postępowania, należy wskazać takie, które stanowią podstawę do zastosowania trybu stwierdzenia nieważności decyzji. Do takich naruszeń należy zaliczyć np. naruszenie przepisów o obligatoryjnych podstawach zawieszenia postępowania (art. 97 § 1 k.p.a. i art. 201 § 1 o.p.) czy naruszenie nakazanej przepisami prawa obligatoryjnej formy postępowania wyjaśniającego (art. 89 § 1 k.p.a.). Naruszenie istotne przepisów prawa procesowego nie daje samoistnej podstawy do podważenia mocy prawnej decyzji.

Naruszenie prawa przy działaniu organu administracji publicznej w formie postanowienia w nadzwyczajnych trybach postępowania nie jest jednolicie obwarowane sankcjami, a to z uwagi na wyznaczenie zakresu ich stosowania do postanowień, które kończą tok instancji, oraz postanowień, na które przysługuje zażalenie. Według art. 126 k.p.a.: „Do postanowień stosuje się odpowiednio (...) art. 145–152 oraz art. 156–159 (...)”. Takie też rozwiązanie przyjęto w postępowaniu podatkowym. Zgodnie z art. 219 o.p.: „Do postanowień stosuje się odpowiednio (...) art. 240–249 (...)”. Oznacza to, że ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisów prawa materialnego oraz ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisów prawa procesowego objęte są sankcjami w nadzwyczajnych trybach postępowania. Istotne naruszenie przepisów prawa przy wydaniu postanowienia ulega sanacji.

Dla oceny konstrukcji prawnej gwarancji stosowania prawa przez organy administracji publicznej istotne jest ograniczenie wynikające z przyjęcia wyłączności prawa rozporządzalności przez stronę, ograniczenia terminem stosowania sankcji podważenia mocy prawnej decyzji (postanowienia) oraz wpływem naruszenia prawa na treść decyzji czy zamknięcie drogi weryfikacji. Wskazane ograniczenia w gwarancjach stosowania prawa mają charakter względny. I tak ograniczenie rozporządzalnością prawa

odwołania czy prawa skargi do sądu administracyjnego jest względne. Prawo odwołania przysługuje bowiem też podmiotom na prawach strony biorącym udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (art. 31 § 3 i art. 188 k.p.a., a w postępowaniu podatkowym – art. 133a § 3 o.p.). Prawo skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie tylko temu, kto ma w tym interes prawny, ale też prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacji społecznej w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1 p.p.s.a.). Ograniczenie stosowania sankcji nieważności (art. 156 § 2 k.p.a. i art. 243 § 2 o.p.), sankcji wzruszalności (art. 146 § 1 k.p.a. i art. 245 § 1 pkt 3 o.p.) jest względne z uwagi na obowiązek wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa (art. 151 § 2 i art. 158 § 2 k.p.a.), a w postępowaniu podatkowym – nakazu wskazania w decyzji odmawiającej uchylenia decyzji, decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności istnienia danego rodzaju naruszenia prawa (art. 245 § 2 i art. 247 § 3 o.p.). Najdalej idącym ograniczeniem jest wyłączenie dopuszczalności wszczęcia trybu nadzwyczajnego, które obowiązuje w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności. Zgodnie z art. 158 § 3 k.p.a.: „Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”. Ograniczenie to jest względne, upływ tak długiego okresu to stworzenie pełnych gwarancji tak dla organu, jak i dla strony (stron) przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

4. GWARANCJE PRAWNE STOSOWANIA PRAWA PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W FORMIE AKTU NORMATYWNEGO

Konstytucja RP reguluje zasadnicze przesłanki prawidłowości działania organów administracji publicznej w formie aktu normatywnego. Według art. 92 ust. 1 Konstytucji RP: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miej-

scowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Podstawowy element mocy obowiązującej aktów normatywnych wydawanych przez organy administracji publicznej reguluje art. 88 Konstytucji RP, stanowiąc: „1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”.

W systemie źródeł prawa Konstytucja RP reguluje akty normatywne wewnętrzne. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP: „Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. W art. 93 ust. 2 Konstytucji RP wyznaczono podstawy prawne do wydawania zarządzeń i wyłączenie przedmiotowe, stanowiąc: „Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Akty normatywne wewnętrzne są aktami stosowania prawa. Stanowi o tym *expressis verbis* art. 93 ust. 3 Konstytucji RP: „Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem”.

Akty normatywne wydawane przez organy administracji publicznej są aktami stosowania prawa. Naruszenia stosowanego prawa można również oprzeć na koncepcji gradacji naruszenia obejmujące ciężkie, kwalifikowane naruszenie prawa, istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa²¹. Koncepcji tej nadano moc prawną w ustawach samorządowych przy przyjęciu jednolitej konsekwencji prawnej ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia i istotnego naruszenia prawa. I tak, według art. 91 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym²²: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. (...)”. W art. 91 ust. 4 u.s.g. wyznaczono granice stosowania sankcji nieważności, stanowiąc: „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa”. Koncepcja ta została przyjęta również w art. 79 ust. 1 i 4 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym²³ i art. 82 ust. 1 i 5 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa²⁴.

²¹ Zob. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008.

²² Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., dalej: u.s.g.

²³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm., dalej: u.s.p.

²⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm., dalej: u.s.w.

Stosowanie prawa w formie aktu normatywnego ma gwarancje prawne ustanowione już w Konstytucji RP w zakresie aktów normatywnych wydawanych zarówno przez naczelne organy administracji publicznej, jak i samorząd terytorialny. Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP: „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”. Zakres podmiotowy do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego reguluje art. 191 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Dla obrony praw jednostki podstawowe znaczenie ma przyznanie jednostce prawa skargi do Trybunału, jako konstytucyjnego środka obrony wolności i praw. Według art. 79 ust. 1 Konstytucji RP: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Na system gwarancji stosowania prawa w formie aktu normatywnego przez naczelne organy administracji publicznej składa się też weryfikacja prowadzona przez sąd administracyjny przy rozpoznaniu sprawy sądowoadministracyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budziło wątpliwości, że sąd odmawia stosowania rozporządzenia, które zostało wydane z przekroczeniem granic konstytucyjnej delegacji ustawowej. W wyroku z 16.01.2006 r., I OPS 4/05²⁵, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Nie jest trafny zarzut, iż sąd administracyjny nie ma kompetencji do oceny, czy przepis rozporządzenia jest zgodny z ustawą i Konstytucją RP oraz że nie może odmówić zastosowania obowiązującego przepisu rozporządzenia z tego powodu, że przepis ten w ocenie sądu jest niezgodny z ustawą i Konstytucją RP. W tym względzie wbrew stanowisku wyrażonemu w skardze kasacyjnej, nie ma kolizji między kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego a sądu administracyjnego.

Już pod rządem poprzednio obowiązującej Konstytucji nie było w zasadzie rozbieżności w orzecznictwie sądowym i doktrynie co do tego, że sąd może w toku rozpoznawania sprawy oceniać, czy przepisy rozporządzenia są zgodne z przepisami ustawy. Takie uprawnienie sądu wynikało z ówczesnie obowiązującego art. 62 Konstytucji, który stanowił, że sędziowie w zakresie orzekania podlegają tylko ustawom. Ten stan rzeczy nie uległ zmianie po utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego w 1985 r., a znalazł jeszcze silniejsze oparcie w przepisach Konstytucji RP z 1997 r. Uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny czy

²⁵ ONSAiWSA 2006/2, poz. 39.

określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą było i jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie najdobitniej zostało wyrażone w postanowieniu z 13.01.1998 r. U 2/97 (OTK 1998 nr 1 poz. 4), w którym Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podstawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną, w której przepis ten może być zastosowany. Na gruncie nowej Konstytucji nie uległa bowiem zmianie kompetencja sądów do incydentalnej kontroli tych wszystkich przepisów, które są usytuowane poniżej ustawy. Również Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał, iż sądom przysługuje takie uprawnienie. Wielokrotnie w tej kwestii wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny (przykładowo można wskazać na uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.10.2000 r., OPK 13/00 – ONSA 2001 Nr 2 poz. 63, z 18.12.2000 r., OPK 20–22/00 – ONSA 2001 Nr 3 poz. 104, z 21.02.2000 r., OPS 10/99 – ONSA 2000 Nr 3 poz. 90, z 22.05.2000 r., OPS 3/00 – ONSA 2000 Nr 4 poz. 136). (...).

Ocena sądu administracyjnego, iż stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia administracyjnego przepis rozporządzenia jest niezgodny z Konstytucją i ustawą oraz oparta na tej ocenie odmowa stosowania takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie oznacza, że rozstrzygnięcie administracyjne zostało wydane z naruszeniem określonych przepisów prawa rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Kontrola działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP i art. 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych obejmuje ocenę zaskarżonego do sądu aktu administracyjnego co do zgodności z przepisami, które mają zastosowanie w danej sprawie administracyjnej. Wydanie aktu administracyjnego z powołaniem się na przepis rozporządzenia, który jest niezgodny z Konstytucją i ustawą oznacza wydanie aktu z naruszeniem przepisów wyższej rangi.

W takim przypadku w sprawie, której przedmiotem zaskarżenia do sądu jest decyzja lub postanowienie, zachodzą podstawy do stwierdzenia naruszenia prawa w rozumieniu art. 145 par. 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Stosowanie prawa przy stanowieniu prawa miejscowego przez samorząd terytorialny i terenowe organy administracji rządowej ma gwarancje prawne w ustanowieniu sankcji nieważności i sankcji wzruszalności na drodze administracyjnej w trybie nadzoru oraz sankcji nieważności na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Według rozwiązania prawnego przyjętego w ustawach samorządowych sankcja nieważności stosowana jest przez organ nadzoru z ograniczeniem ustawowym terminem, a po jego upływie przez sąd administracyjny. Zgodnie z art. 91

ust. 1 u.s.g.: „O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”. Artykuł 93 ust. 1 u.s.g. stanowi: „Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. W art. 94 u.s.g. wyznaczono granice stosowania sankcji nieważności, stanowiąc: „1. Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. 2. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio”. Takie też rozwiązanie przyjmują ustawa o samorządzie powiatowym (art. 79 ust. 1, art. 81 ust. 1 i art. 82) oraz ustawa o samorządzie województwa (art. 82 ust. 1, art. 82c ust. 1 i art. 83).

Stosowanie prawa przy stanowieniu aktów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej ma ustanowione gwarancje prawne na drodze administracyjnej. Według art. 61 ust. 1 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁶: „Prezes Rady Ministrów uchyła, w trybie nadzoru, akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe, ustanowione przez wojewodę lub organy niespolonej administracji rządowej, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchyłać z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności”.

Na drodze postępowania sądowoadministracyjnego, po rozpoznaniu skargi na akty prawa miejscowego oraz uchwały i zarządzenia podjęte przez organy gminy, organy powiatu w sprawach z zakresu administracji publicznej, przyjęta jest sankcja nieważności. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a.: „Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności”. W przeciwieństwie jednak do uregulowanych podstaw prawnych stosowania sankcji

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

nieważności wobec decyzji i postanowień nie zostały unormowane rodzaje naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym odrzucono dopuszczalność stosowania art. 156 § 1 k.p.a. jako wyznaczonych rodzajów ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa uzasadniającego stosowanie sankcji nieważności aktów prawa miejscowego oraz uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego w zakresie administracji publicznej. Nie oznacza to jednak odrzucenia w tym zakresie teorii gradacji wad, choć w ujęciu szerszym. Stosowanie sankcji nieważności nie jest ograniczone tylko do ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa, do którego zalicza się naruszenie przepisów o właściwości, brak podstawy prawnej do wydania aktu, rażące naruszenie przepisu prawa, naruszenie procedury podjęcia aktu, ale też i naruszenie niekwalifikowane przez błędną wykładnię przepisu prawa²⁷. Nie stanowi podstawy zastosowania sankcji nieważności nieistotne naruszenie prawa. W ustawach materialnego prawa administracyjnego można wskazać na regulację gradacji wad uzasadniających stosowanie sankcji nieważności. Takim przykładem jest regulacja w art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸: „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”. Nadanie jednak ciężaru naruszenia przepisu prawa uzasadniającego zastosowanie sankcji nieważności wymaga wyprowadzenia kryteriów przyjętej kwalifikacji. Wyprowadzanie kryteriów kwalifikacji wypracowane jest w orzecznictwie sądowym. I tak, w wyroku z 12.02.2019 r., II OSK 3575/18²⁹, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „W rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z przywołanego unormowania wynika więc, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej jest doszukanie się w jej treści bądź w trybie procedowania nad uchwałą wad o charakterze istotnym. Mówiąc o naruszeniu zasad sporządzania studium, czyli kwestionując jego zawartość merytoryczną (część tekstową, graficzną i załączniki) trzeba dowieść, że regulacje studium naruszają prawo i naruszenie to rzutowało na treść aktu planistycznego”.

²⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 290.

²⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

²⁹ LEX nr 3130731.

5. GWARANCJE STOSOWANIA PRAWA W FORMIE CZYNNOŚCI FAKTYCZNYCH

Nadanie zakresu przedmiotowego czynności faktycznych rodzi szereg wątpliwości³⁰. Dla rozważanego zagadnienia określenie zakresu przedmiotowego można szukać w regulacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i ustawach materialnego prawa administracyjnego. Do zakresu przedmiotowego czynności faktycznych należą akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). W ustawach materialnego prawa administracyjnego nie została przyjęta jednolita regulacja prawna przez nadanie *expressis verbis* działaniu organu administracji publicznej formy aktu lub czynności. Wskazać można jednak przykłady takich rozwiązań prawnych, które dokonują kwalifikacji pośredniej przez odesłanie do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. I tak, np. zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy z 3.04.2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego³¹: „W przypadku odmowy przyznania pomocy, o której mowa w ust. 4, wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...)”. W ustawie z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych³² określono charakter prawny formy działania czynności organu dotującego, stanowiąc w art. 47: „Czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–32 i art. 40–41a, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–32 i art. 40–41a, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...)”.

Gwarancje prawne stosowania prawa w formie aktów i czynności z zakresu administracji publicznej ustanowione są na drodze postępowania sądowoadministracyjnego, na której przyjęto sankcję wzruszalności opartą na gradacji wad. Według art. 146 § 1 p.p.s.a.: „Sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą lub odmowę wydania opinii zabezpieczającej albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1

³⁰ A. Błaś [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 298 i n.

³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 664.

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 1400 ze zm.

pkt 1 stosuje się odpowiednio”. Odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wymaga uwzględnienia rozszerzającego stosowania przesłanki podstawy prawnej wyliczonej w pkt 1 lit. a tego artykułu. Zakres tej podstawy naruszenia prawa materialnego nie tylko będzie obejmować ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisu prawa, ale też naruszenie przez błędną wykładnię, która ma wpływ na wynik sprawy. Ograniczenie w art. 146 § 1 p.p.s.a. odesłania do odpowiedniego stosowania art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. regulującego podstawy prawne zastosowania sankcji wzruszalności decyzji lub postanowienia z pominięciem podstaw prawnych stosowania sankcji nieważności uregulowanych w art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wymaga bowiem rozszerzenia również na ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisów prawa materialnego z ograniczeniem wyłącznie do stosowania sankcji wzruszalności. Akt lub czynność podjęta bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa objęta jest sankcją wzruszalności, a zatem wyłącznie uchyceniem aktu, a w zakresie czynności – stwierdzeniem jej bezskuteczności. W aspekcie procesowym podejmowania aktu lub czynności ustawy materialnoprawne odsyłają do ograniczonego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Tak powołana wyżej ustawa o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego stanowi w art. 14 ust. 1, że: „Do postępowania w sprawach przyznawania pomocy na podstawie umowy o dofinansowanie nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów, wyłączenia pracowników organu, doręczeń i wezwań, udostępnienia akt, a także skarg i wniosków”. To ograniczone odesłanie do przepisów Kodeksu wymaga uwzględnienia również szczególnej regulacji ciężarów dowodów. Według art. 14 ust. 3 tej ustawy: „Strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek; ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne”. Nie oznacza to jednak zwolnienia organu administracji publicznej od obowiązku pełnego stosowania wszystkich etapów przepisu prawa, a zatem ustalenia stanu faktycznego sprawy zapisanego w normie prawa materialnego. Oznacza to, że wadliwe ustalenie stanu faktycznego np. przez czynności wyjaśniające podejmowane przez pracownika organu podlegającego wyłączeniu, nierozpatrzenie całego materiału dowodowego, naruszenie prawa strony udostępniania akt sprawy, dają podstawy – zgodnie z odpowiednim stosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. – do uchycenia aktu.

Stosowanie prawa w formie czynności faktycznych wyznaczają gwarancje prawne stosowania sankcji bezskuteczności opartej również na teorii gradacji wad.

6. GWARANCJE PRAWNE STOSOWANIA PRAWA W FORMIE AKTÓW NADZORU

Koncepcja gwarancji stosowania prawa w formie aktów nadzoru wymaga wyznaczenia zakresu przedmiotowego. M. Stahl wskazała na brak jednoznaczności pojęcia nadzoru zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i doktrynalnej, przyjmując, że jako szczególna forma działania administracji „mogą jednak być określone tylko te akty nadzoru, które wynikają z relacji pomiędzy państwem a podmiotami administracji zdecentralizowanej”³³. Tak wyznaczony zakres przedmiotowy aktu nadzoru daje podstawy do stwierdzenia, że jest aktem stosowania prawa. Jak podkreśla M. Stahl: „Podejmowanie aktów nadzoru nie jest wyrazem twórczej działalności administracji publicznej, cechą bowiem nadzoru, w którego ramach są stosowane, jest działanie ściśle reglamentowane prawem (nie bez powodu nadzór określa się jako nadzór prawny), a jego celem jest zabezpieczenie legalności działania podmiotów zdecentralizowanych”³⁴. Gwarancje prawne prawidłowego stosowania prawa przez organy nadzoru ustanowione zostały w Konstytucji RP, ustawach samorządowych, a w szczególności w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w której unormowano sankcje wadliwych aktów nadzoru. Konstytucja RP w tym zakresie normuje zasadnicze elementy konstrukcji aktu nadzoru, stanowiąc w art. 171 ust. 1: „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”, i przyznając prawo ochrony na drodze sądowej (art. 165 Konstytucji RP). Ustawy samorządowe regulują stosowanie prawa przez właściwy organ nadzoru, wyznaczając przesłanki materialnoprawne podjęcia aktu nadzoru oraz w ograniczonym zakresie procedurę jego podjęcia. Sposób regulacji w ustawach samorządowych przesłanek materialnoprawnych wskazuje na konieczność zastosowania złożonego procesu wykładni dla wyznaczenia granic dopuszczalności podjęcia aktu nadzoru. Taka regulacja podstaw zastosowania sankcji nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego, oparta na kryterium sprzeczności z prawem wymaga wyrowadzenia z regulacji materialnoprawnej będącej podstawą np. aktu prawa miejscowego, przesłanek dopuszczalności podjęcia i nadanej treści. Istotną gwarancją prawną wyznaczającą prawidłowość aktu nadzoru zastosowania sankcji nieważności jest nałożenie obligatoryjnego elementu w jego strukturze, a mianowicie obowiązku uzasadnienia faktycznego

³³ M. Stahl [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 335.

³⁴ M. Stahl [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 340.

i prawnego (art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.). Złożonemu procesowi wykładni podlegają przesłanki prawne zastosowania aktów nadzoru w formie zawieszenia organów samorządu terytorialnego czy zarządzenia zastępczego wojewody. Aspekt procesowy podejmowania aktów nadzoru ustawy samorządowe regulują w zakresie stosowania sankcji nieważności uchwał lub zarządzeń, stanowiąc, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., art. 82 ust. 6 u.s.w.).

Stosowanie prawa przez organy nadzoru samorządu terytorialnego może mieć zarówno ciężar kwalifikowanego naruszenia przez naruszenie właściwości czy braku podstaw do podjęcia aktu nadzoru, jak i naruszenia przez wadliwą wykładnię przepisów prawa oraz naruszenie procedury podjęcia, może też obejmować nieistotne naruszenie prawa.

Organy samorządu terytorialnego mają prawo skargi do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem aktu nadzoru (art. 98 ust. 1 i art. 98a ust. 3 u.s.g., art. 85 ust. 1 i art. 85a ust. 3 u.s.p., art. 86 ust. 1 i art. 86a ust. 3 u.s.w.). Sąd administracyjny, uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, uchyla akt (art. 148 p.p.s.a.). Gwarancją prawną prawidłowego stosowania prawa przez organy nadzoru jest zastosowanie zatem sankcji wzruszalności przez uchylenie aktu nadzoru. W konstrukcji prawnej sankcji wzruszalności aktu nadzoru nie wprowadzono rodzaju naruszenia prawa. Sąd administracyjny w oparciu o konstytucyjną ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego dokonuje kontroli stosowania prawa. Zarówno zatem ciężkie, kwalifikowane naruszenie prawa materialnego, jak i przez jego wadliwą wykładnię przy podjęciu aktu nadzoru uzasadnia zastosowanie sankcji wzruszalności. W ten zakres prawidłowego stosowania prawa wchodzi również prawidłowe ustalenie stanu faktycznego zgodnie z regułami procesowymi. Można więc w pełni przyjąć do konstrukcji zastosowania sankcji wzruszalności teorię gradacji wad, która odpowiada ochronie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

7. WARTOŚCI KSZTAŁTUJĄCE GWARANCJE PRAWNE STOSOWANIA PRAWA W DZIAŁANIU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Działania administracji publicznej to działania stosowania prawa przy wykonywaniu zadań publicznych. Konstytucja RP w art. 7 stanowi o związaniu przy wykonywaniu zadań publicznych podstawami i granicami prawa. Tak wyznaczone przesłanki zgodnego z zasadą prawo-

rządności działania administracji publicznej nakazują budowę systemu gwarancji prawnych ich nienaruszenia. Rodzi to pytanie, czy dać pierwszeństwo wartości tworzenia gwarancji prawnych otwierających bezwzględne realizowanie zasady praworządności, czy należy uwzględnić też wartości trwałości działania przy wykonywaniu zadań publicznych, a tym samym trwałości ukształtowanych praw jednostki. Odpowiedź na to pytanie daje wypracowana w doktrynie teoria gradacji wad i na niej oparta gradacja sankcji od sankcji nieważności, sankcji wzruszalności do sanacji przez wykluczenie podważenia mocy prawnej działania administracji publicznej. Przyjęcie teorii gradacji wad nie osłabia gwarancji prawnych realizacji zasady praworządności w działaniu administracji publicznej. Otwiera bowiem jedynie stopniowalność następstw prawnych w zależności od ciężaru jej naruszenia. Wprowadzone do ustawowej konstrukcji prawnej stosowania sankcji naruszenia zasady praworządności w ograniczonym zakresie terminu jej stosowania nie podważają znaczenia dla gwarancji prawnych, a jedynie nakazują sprawne uruchomienie środków prawnych, jak i środków nadzoru dla wyeliminowania z obrotu prawnego działania niezgodnego z prawem. Ponadto w zakresie decyzji administracyjnej i postanowienia służy ochronie praw jednostki przed skutkami naruszenia prawa³⁵.

Realizacja konstytucyjnej zasady praworządności przez stosowanie prawa w działaniu administracji publicznej, przy wykonywaniu zadań publicznych, oparta na gwarancjach prawnych stosowania sankcji w razie naruszenia przepisów prawa, ma charakter względnej skuteczności. Działanie zgodne z prawem jak i działanie z naruszeniem prawa podjęte w określonej formie prawnej po wejściu do obrotu prawnego pozostaje i wywołuje skutki prawne. Przypisanie temu działaniu domniemania zgodności z prawem powoduje, że nie przyjmuje się eliminacji z obrotu prawnego działania niezgodnego z prawem z mocy prawa, a wyłącznie w trybie procedury regulowanej przepisami prawa na drodze administracyjnej lub drodze sądowej.

prof. dr hab. Barbara Adamiak – Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0001-8942-0543

³⁵ Zob. M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 359 i n.

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI Z ART. 41 KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ W ORZECZNICTWIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W GLIWICACH

Jacek Barcik

1. WSTĘP

Celem artykułu jest zbadanie, czy i ewentualnie w jakim kontekście prawo do dobrej administracji ujęte w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹ pojawia się w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Problem badawczy zawiera się w pytaniu o sposób, w jaki wspomniany sąd używa art. 41 KPP jako narzędzia dochodzenia do rozstrzygnięć w zawisłych na jego wokandzie sprawach sądowych.

Struktura artykułu obejmuje siedem części. Po krótkim wstępie, w części drugiej zostanie przybliżona treść statuującego prawo do dobrej administracji art. 41 KPP. Jest to konieczne dla zrozumienia dalszych wywodów. Podobnie niezbędne jest omówienie w części trzeciej problemu stosowania Karty praw podstawowych, który limituje używanie Karty przez sądy krajowe, nie tylko administracyjne. W części czwartej zostanie zaprezentowana przyjęta w artykule metodologia badań, w piątej – wyniki badań, zaś w szóstej nastąpi omówienie wyników. Artykuł zamyka podsumowanie.

2. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W UJĘCIU ART. 41 KPP

Omawiane prawo zawarte jest w tytule V Karty praw podstawowych („Prawa obywatelskie”). Układ art. 41 KPP („Prawo do dobrej administracji”) obejmuje cztery powiązane ze sobą ustępy. W pierwszym następuje proklamacja ogólnego prawa, polegającego na prawie każdego „do bez-

¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389), dalej: KPP.

stronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”. Wprawdzie w przepisie nie stwierdzono wprost, że standard ten dotyczy postępowania administracyjnego, ale świadczy o tym zarówno użyty tytuł artykułu, jak i fakt, że adekwatne prawo w odniesieniu do postępowania sądowego jest uregulowane odrębnie w art. 47 KPP.

W ust. 2 art. 41 KPP, stanowiącym uszczegółowienie ust. 1, zawarto elementy składowe prawa do dobrej administracji. Prawo to obejmuje:

- 1) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- 2) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- 3) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Dodatkowo, dwa kolejne ustępy art. 41 KPP uzupełniają zakres prawa do dobrej administracji o prawo domagania się od UE naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji oraz o prawo zwrócenia się pisemnie do instytucji UE w jednym z języków autentycznych Unii i otrzymania odpowiedzi w tym samym języku².

Ogólnie sformułowane elementy składowe prawa do dobrej administracji są rozwijane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tym sensie prawo do dobrej administracji z art. 41 KPP ma charakter dynamiczny, podlegający ocenie w zależności od okoliczności danego przypadku. Ponieważ stanowi gwarancyjną normę ochronną dla jednostek, nieoperującą odesłaniem do pozaprawnych porządków normatywnych, niezasadne jest kwalifikowanie tego przepisu jako klauzuli generalnej. Może być on natomiast kwalifikowany jako statuujący prawo podmiotowe dla jednostek. Realna możliwość skutecznego powoływania się na to prawo musi być jednak rozpatrywana w ścisłym związku z ograniczeniami stosowania Karty, które zostaną omówione w kolejnej części artykułu.

3. PROBLEM STOSOWANIA KARTY PRAW PODSTAWOWYCH

Należy pamiętać, że stosowanie Karty praw podstawowych jako instrumentu ochrony praw podstawowych, w tym prawa do dobrej administracji, pozostaje niestety ograniczone. Dzieje się tak z powodu regulacji

² Zob. także A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003/7, s. 67–77.

art. 51–54 KPP, limitujących jej praktyczne wykorzystanie. Z postanowień tych przepisów wynika, że Karta ma zastosowanie przede wszystkim do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE. Państwa członkowskie są nią związane jedynie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Kluczowe znaczenie dla stosowania Karty ma zatem stwierdzenie, czy sprawa, w której pojawia się możliwość wykorzystania Karty praw podstawowych, ma łącznik unijny, tj. wiąże się ze stosowaniem prawa UE³. Jest to wówczas tzw. sprawa unijna, zaś to od sędziego krajowego będzie wymagane określenie, czy dana sprawa kwalifikuje się do tej kategorii. Powinien on dochować w tym względzie należytej staranności, gdyż wymaga tego art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej⁴, zobowiązujący państwa członkowskie UE do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Działalność sędziego w tej materii jest elementem zasady zapewnienia skuteczności prawu UE (*effet utile*). Sędzia krajowy rozpatrujący sprawę w pierwszej kolejności musi ustalić, czy ma ona charakter sprawy unijnej. Ustalenie to często nie jest proste i wymaga wskazówek interpretacyjnych, tak ze strony Trybunału Sprawiedliwości UE, jak i najwyższych krajowych organów sądowych. W grę mogą tu wchodzić różne sytuacje:

- 1) dotyczące wykładni przepisów prawa UE w taki sposób, by poprzez zastosowanie Karty praw podstawowych zapewnić im zgodność z prawami podstawowymi;
- 2) związane ze stosowaniem Karty praw podstawowych przy ocenie regulacji prawa krajowego (np. polskich ustaw) stanowiących transpozycję norm prawa UE. Sędzia krajowy dysponuje tutaj dużym marginesem swobody w zakresie wykładni funkcjonalnej (teleologicznej) prawa krajowego, tak aby zapewnić efektywność unijnym prawom podstawowym (tzw. zasada skutku pośredniego)⁵. Występuje tu pewne podobieństwo do postępowania sędziego w sprawach związanych ze stosowaniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶. Warto przy tym dodać, że polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku

³ Dalszy tok wyводу opiera się na: J. Barcik, *Problematyka stosowania Karty Praw Podstawowych UE przez sądy polskie*, „Kwartalnik Iustitia” 2015/3, s. 153–157.

⁴ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, dalej: TUE.

⁵ M. Safjan, *O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne*, PiP 2014/2, s. 22.

⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: EKPC.

z 16.11.2011 r., SK 45/09⁷, dotyczącym możliwości kontroli konstytucyjności aktów prawa pochodnego UE, uznał istnienie wspólnego trzonu aksjologicznego trzech dokumentów prawnych istotnych dla ochrony praw człowieka, czyli Konstytucji RP⁸, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Brak łącznika europejskiego danej sprawy sądowej, tj. brak stwierdzenia przez sędziego krajowego, że dana sprawa wiąże się ze stosowaniem prawa UE, wyklucza możliwość skutecznego powoływania się na postanowienia Karty praw podstawowych. Niemniej, niezależnie od wymogu istnienia łącznika europejskiego, Karta praw podstawowych ustanawia także inne szereg innych ograniczeń jej stosowania. Należy do nich zaliczyć:

- 1) nakaz stosowania Karty z poszanowaniem zasady pomocniczości (subsydiarności);
- 2) nakaz stosowania Karty z poszanowaniem zasady kompetencji przyznanych UE. Karta nie może rozszerzyć zakresu zastosowania prawa UE ani ustanowić nowych kompetencji ponad przyznane w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹. Karta praw podstawowych nie znajduje zatem zastosowania przy wykonywaniu kompetencji państw nieprzekazanych na rzecz UE;
- 3) prawa uznane w Karcie, które są przedmiotem postanowień traktatów stanowiących, mają być wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych;
- 4) w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez Konwencję. Nie stanowi to jednak przeszkody, aby prawo UE przyznawało szerszą ochronę;
- 5) w zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami;
- 6) zakazana jest taka interpretacja postanowień Karty, która ograniczałaby lub naruszałaby prawa człowieka.

⁷ OTK-A 2011/9, poz. 97. Zob. także M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – stan obecny i perspektywy*, EPS 2015/10, s. 19–24.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, dalej: TFUE.

Na marginesie warto zauważyć, że sądy polskie stosunkowo często powoływały się na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁰. M. Wróblewski już dekadę temu przytaczał dane, zgodnie z którymi w latach 2011–2013 w ponad 1/5 wszystkich analizowanych wyroków sądy administracyjne podzielały opinię strony powołującej się na naruszenie przepisów Karty¹¹. Odniesienia do Karty pojawiają się także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i, sporadycznie, Sądu Najwyższego¹². Z Kartą praw podstawowych związane są także pytania prejudycjalne polskich sądów do Trybunału Sprawiedliwości UE. Pierwsze z nich skierował Sąd Okręgowy w Częstochowie w grudniu 2013 r.¹³, pytając o zgodność z Kartą przepisów polskiej ustawy obniżającej świadczenia emerytalne byłym funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa w okresie PRL. Drugie z pytań prejudycjalnych skierowane do Trybunału Sprawiedliwości UE wystosował Sąd Rejonowy w Rzeszowie¹⁴, pytając, czy przepisy art. 16 i 17 KPP należy rozumieć w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie zasądzeniu na rzecz właściciela wywłaszczonej nieruchomości odszkodowania za szkodę, jaką poniósł on w wyniku tego wywłaszczenia przy korzystaniu z pozostałych sąsiadujących nieruchomości, pomimo że polskie ustawodawstwo nie przewiduje takiego uregulowania w krajowym porządku prawnym, a jedynie odszkodowanie odpowiadające wartości wywłaszczonej nieruchomości. W obu przypadkach Trybunał uznał, że nie ma kompetencji do oceny zgodności z Kartą przepisów prawa polskiego, pozostających poza zakresem zastosowania prawa UE. Przypadki te potwierdzają zauważoną w literaturze niechlubną tendencję, że sądy polskie praktycznie nie zadają sobie trudu analizy zakresu podmiotowego zastosowania Karty (poszukiwań łącznika europejskiego)¹⁵. Jak zauważa M. Wróblewski, od ustalenia na podstawie art. 51 ust. 1 KPP, czy sprawa pozostaje sprawą unijną, zależy, czy „powołanie w orzeczeniu prawa albo wolności ustanawianej Kartą jako podstawy wyroku bądź w warstwie argumentacyjnej będzie w ogóle zasadne. Dlatego też bardzo liczne odniesienia do KPP niespełniające tego wymagania, które moż-

¹⁰ M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2015/2, s. 18.

¹¹ M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 18.

¹² M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 18–19.

¹³ Postanowienie SO w Częstochowie z 20.12.2013 r., IV U 1470/12, LEX nr 1867682.

¹⁴ Postanowienie SR w Rzeszowie z 20.05.2014 r., XI C 152/14, niepubl.

¹⁵ N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, EPS 2014/9, s. 17.

na odnaleźć w dotychczasowym orzecznictwie polskich sądów, można ocenić wyłącznie w perspektywie ornamentacyjnego wzbogacania zawartości uzasadnienia orzeczeń”, pozbawionego znaczenia prawnego¹⁶. Sądy przywołują Kartę praw podstawowych „bez odpowiedniego uzasadnienia, jako dodatkowe i generalne poparcie argumentacji. W takich przypadkach sądy także traktują Kartę jako uzupełniające uzasadnienie dokonanego – na podstawie prawa polskiego – rozstrzygnięcia. W niektórych przypadkach rozpatrują zarzuty naruszenia KPP, jednak bez analizy dotyczącej możliwości jej zastosowania w sprawie”¹⁷. Zdaniem N. Półtorak „jest tu wykorzystywany schemat, jaki sądy polskie przyjmują w odniesieniu do EKPC, która właśnie w taki uzupełniający sposób jest powoływana w orzecznictwie. Karta, podobnie jak EKPC, nie jest traktowana jak podstawa rozstrzygnięcia, lecz jak potwierdzenie rozstrzygnięcia wydanego na podstawie prawa polskiego. Rzadko w związku z tym pojawia się pytanie o podmiotowo ograniczone zastosowanie Karty”¹⁸.

4. METODOLOGIA BADAŃ

Badania zostały podzielone na trzy etapy. W pierwszym z nich zebrano orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w których odnosił się on do prawa do dobrej administracji zawartego w art. 41 KPP. W drugim etapie dokonano analizy zgromadzonego materiału badawczego, zaś w trzecim omówiono wyniki badań.

Podstawą dla przeprowadzenia badań był pozyskany materiał badawczy w postaci wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Dostęp do niego uzyskano w sposób elektroniczny, przez Centralną Bazę Orzeczeń Sądów Administracyjnych¹⁹. Orzeczeń wyszukiwano, wpisując do paska wyszukiwarki hasło przedmiotowe (szukane słowa występujące w treści): „prawo do dobrej administracji”, jednocześnie wyniki zawężono do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Badanie przeprowadzono w dniu 11.04.2023 r.

W kolejnym etapie badań przeprowadzono analizę zawartości uzyskanych orzeczeń sądu pod kątem odniesienia w nich do prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP.

¹⁶ M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 19.

¹⁷ N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich...*, s. 17.

¹⁸ N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich...*, s. 17.

¹⁹ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

5. WYNIKI

W rezultacie przeprowadzonych badań w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych ujawniono 60 indeksów (orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach), zawierających szukane hasło przedmiotowe („prawo do dobrej administracji”). Podkreślić należy, że hasło przedmiotowe zostało użyte ogólnie, bez odniesienia wyłącznie do art. 41 KPP jako jedynej podstawy prawnej, z której wywodzone jest prawo do dobrej administracji. Dlatego też, spośród zidentyfikowanych 60 orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach jedynie 30 odnosi się bezpośrednio do Karty praw podstawowych, pozostałe albo ogólnie odnoszą się do prawa do dobrej administracji, bez definiowania jego rozumienia i wskazywania podstawy prawnej wynikającej z Karty²⁰, albo przytaczają zarzuty stron w toku poprzedzającego postępowania administracyjnego²¹.

Niektóre z pozyskanych wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wprowadzie ogólnikowo odnoszą się do rozumienia prawa do dobrej administracji na poziomie prawa UE, jednak bez bezpośredniego powoływania się na art. 41 KPP. Za przykład może tu posłużyć wyrok z 17.07.2019 r., III SA/GI 491/19. Sąd powołuje się w nim na poglądy zawarte w piśmiennictwie: „Nowoczesna regulacja administracyjnego prawa procesowego powinna mieć na celu «zagwarantowanie prawa do dobrej administracji za pomocą otwartej, efektywnej niezależnej administracji w oparciu o europejskie prawodawstwo» – tak: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 25–26, tenże (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 107”. Podobnie, w wyroku z 17.04.2019 r., II SA/GI 374/18, sąd ogólnikowo zauważył, że: „Nawet związany charakter przepisów stanowiących podstawę obciążenia skarżącej Spółki kosztami nie może usprawiedliwiać długotrwałości postępowań, których negatywne skutki i koszty ponosi strona. Byłoby to sprzeczne także z wymogami tzw. prawa do dobrej administracji, które funkcjonuje w porządku unijnym”.

6. OMÓWIENIE WYNIKÓW

Jak zauważono w poprzednim punkcie, w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach prawo do dobrej administracji nie zawsze jest łączone z art. 41 KPP. Niekiedy jest wskazywane

²⁰ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 12.04.2022 r., II SAB/GI 15/22.

²¹ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 12.04.2022 r., II SAB/GI 17/22.

przez sąd ogólnikowo, bez konkretnej podstawy prawnej, niekiedy zaś wywodzone w wartości Konstytucji RP. Czasami sąd, tak jak zacytowano powyżej, posiłkuje się mglistym stwierdzeniem o prawie do dobrej administracji „w oparciu o europejskie prawodawstwo”. Sporadycznie, w zależności od zarzutów podniesionych przez strony, łączy także to prawo z Europejskim kodeksem dobrej praktyki administracyjnej²², opracowanym w 2002 r. z inicjatywy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i zawierającym dobre praktyki administracyjne, jakie mają być stosowane w odniesieniu do wszelkich kontaktów instytucji UE i ich administracji z jednostką. Wprawdzie kodeks ten, w przeciwieństwie do Karty, nie ma charakteru prawnie wiążącego dla państw członkowskich, niemniej – jak słusznie zauważył były polski Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. A. Zoll – można go jednak traktować jako zbiór standardów przydatnych także do oceny funkcjonowania krajowej administracji). W tym sensie Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej może być traktowany jako szczególny dokument o charakterze *soft law*.

Trzecim podstawowym (obok Karty praw podstawowych i Konstytucji RP) źródłem, z którego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wywodzi prawo do dobrej administracji, jest dorobek prawny Rady Europy, a zwłaszcza Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz bazujące na niej orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²³. Powołuje się na nie jednak bardzo rzadko w porównaniu z odwołaniem do art. 41 KPP. Przykładem takiego sporadycznego judykatu zawierającego odniesienie do rozumienia prawa do dobrej administracji w ramach standardów Rady Europy jest wyrok z 25.02.2015 r., III SA/GI 1331/14. Sąd zauważył w nim m.in., że: „W odniesieniu do postępowania przed organami administracji publicznej, urzeczywistnia ono zasadę ograniczonego formalizmu. W stosunku do bardziej sformalizowanego postępowania sądowoadministracyjnego, utożsamianie pojęcia «warunków formalnych» pisma strony (art. 49 § 1 p.p.s.a.²⁴) także z innymi niż składniki samego pisma (jego zawartość) dokumentami i czynnościami kreuje (...) nakaz respektowania pożądanego wzorca zachowania, który zakłada dostępność określonej procedury naprawczej. Tak pojmowany wzorzec działania odpowiada bez wątpienia standardom sprawiedliwości proceduralnej, wywodzonym przede wszystkim z wartości narzuconych

²² Zob. <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510> (dostęp: 10.04.2023 r.).

²³ Zob. K. Rożek, *Prawo do dobrej administracji w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018/18(1), s. 29–47.

²⁴ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).

przez zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zaleceń wynikających z aktów europejskiego *soft-law*, określających prawo «do dobrej administracji», a zwłaszcza wyznaczających jego założenia zasad proporcjonalności i partycypacji jednostki w postępowaniu ujętych w art. 5 i 8 załącznika do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007) 7 z 20.07.2007 r. – Prawo do dobrej administracji”. W wyroku tym pojawia się zatem odniesienie do dorobku prawnego wypracowanego na gruncie nie Unii Europejskiej, ale innej organizacji międzynarodowej – Rady Europy, i jej rozumienia prawa do dobrej administracji. Takie całościowe traktowanie standardu prawa do dobrej administracji zasługuje na aprobatę, gdyż pomiędzy standardami UE a Rady Europy w odniesieniu do prawa do dobrej administracji zachodzi synergia, a nie rozbieżność. Jak zauważono w literaturze, wzorce dobrej administracji przyjęte w prawie UE zostały opracowane dzięki uprzedniemu orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁵. Unia Europejska jest zresztą związana standardem strasburskim, co wprost wynika z art. 6 ust. 3 TUE²⁶. W świetle ujętej w nim klauzuli niedopuszczalne jest pogarszanie w prawie UE standardu ochrony praw jednostki (w rozpatrywanym przypadku w relacji do prawa do dobrej administracji) w porównaniu do standardu ochrony przyjętego w ramach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Biorąc pod uwagę poczynione powyżej obserwacje, w dalszej części artykułu omówionych zostanie 30 wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w których prawo do dobrej administracji było wywodzone z podstawy prawnej zawartej w art. 41 KPP.

Ogólnie można wyodrębnić trzy grupy wyroków związanych z prawem do dobrej administracji z art. 41 KPP. Pierwszą z nich, mniej liczną, a wręcz niszową, stanowią te, w których prawo do dobrej administracji było kanwą do złożenia wniosku o skierowanie przez sąd administracyjny pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości UE. Grupę tę stanowią zaledwie dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. W wyroku z 20.07.2020 r., I SA/Gl 312/20, zagadnienie prawa do dobrej administracji w rozumieniu Karty praw podstawowych pojawiło się w związku z zarzutem strony, z którym związany był także wniosek o wystąpienie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny

²⁵ M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Dobra administracja a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2007, s. 78.

²⁶ „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. Sprawa dotyczyła żądania stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej Naczelnika Urzędu Skarbowego określającej A Sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług za kwiecień, wrzesień, październik i listopad 2013 r. W skardze na decyzję organu odwoławczego, wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, skarżący zarzucił zaskarżonej decyzji m.in. naruszenie art. 17, 20, 41, 47 i art. 52 ust. 1 KPP m.in. przez doprowadzenie do sytuacji, w której skarżący, jako osoba trzecia, został obciążony zaległością podatkową określoną osobie prawnej przez organ podatkowy w sposób sprzeczny z przepisami powszechnie obowiązującego prawa bez możliwości obrony swojego interesu prawnego, co wiązało się z naruszeniem szeregu praw przynależnych skarżącemu oraz zasad właściwych porządkowi prawnemu, w tym gwarantowanego na gruncie Karty praw podstawowych prawa do dobrej administracji. W związku z powyższym skarżący wnosił o uchylenie w całości decyzji organu administracyjnego pierwszej i drugiej instancji, ewentualnie zaś o skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości UE pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 akapit pierwszy lit. b TFUE. Skarżący wnosił, aby miały one następującą treść:

- 1) „Czy regulacje zawarte w art. 17, art. 20, art. 41, art. 47, art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, stojące na straży prawa własności, prawa do obrony, prawa do dobrej administracji, a także formułujące zasady równości wobec prawa oraz proporcjonalności ograniczeń praw i wolności gwarantowanych Kartą należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego oraz opartej na nim praktyce organów krajowych, odmawiających osobie trzeciej statusu strony postępowania administracyjnego, w ramach którego wydano administracyjną decyzję podatkową określającą podatnikowi zobowiązanie podatkowe, a którym to zobowiązaniem podatkowym, na skutek bezskuteczności egzekucji z majątku podatnika, obciążona została osoba trzecia, przez co osoba trzecia nie ma możliwości wszczęcia postępowania mającego na celu kontrolę zgodności z prawem decyzji podatkowej wydanej w sprawie podatnika, nawet w sytuacji, gdy decyzja ta nie była kontrolowana w trybie instancyjnym na skutek zaniedbań podatnika?”
- 2) „Czy regulacje zawarte w art. 17, art. 20, art. 41, art. 47, art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, stojące na straży prawa własności, prawa do obrony, prawa do dobrej administracji, a także formułujące zasady równości wobec prawa oraz proporcjonalności

ograniczeń praw i wolności gwarantowanych Kartą należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego oraz opartej na nim praktyce organów krajowych, zgodnie z którymi organ administracyjny nie jest uprawniony do wszczęcia z urzędu postępowania mającego na celu usunięcie z obiegu prawnego decyzji podatkowej ze względu na jej sprzeczność z prawem tylko z tego powodu, iż podmiot, do którego decyzja ta była kierowana, przestał istnieć, podczas gdy sama decyzja zawierająca wady prawne, narusza interes faktyczny i prawny innych podmiotów, niebędących stroną postępowania administracyjnego, w którym decyzję wydano, tj. osób trzecich obciążonych zobowiązaniem podatkowym określonym wadliwą decyzją administracyjną?”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił jednak skargę, uznając, że wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji nie zasługiwał na uwzględnienie, ponieważ został wniesiony przez osobę, która nie była stroną postępowania podatkowego. Ponadto zaskarżona decyzja nie naruszała prawa, w tym przepisów Karty praw podstawowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyjaśnił również, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki uzasadniające wystąpienie przez sąd w trybie art. 267 akapit pierwszy lit. b TFUE z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE wskazanymi w skardze. Zgodnie bowiem z art. 267 TFUE wniosek o wydanie pytania prejudycjalnego może być złożony, jeżeli odpowiedź na pytanie jest niezbędna do wydania wyroku w danej konkretnej sprawie, a taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie nie zachodziła. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w ogóle nie zajmował się treścią prawa do dobrej administracji w rozumieniu art. 41 KPP. Została ona powołana w zarzutach podnoszonych przez stronę procesową jedynie nominalnie, w celu uzasadnienia wniosku o skierowanie przez Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego pytania prejudycjalnego. Sąd zasadnie ocenił jednak brak podstaw dla wystąpienia z takim wnioskiem. Nie znalazł ich także w sprawie I SA/GI 308/20²⁷, w której strona również wnioskowała o zadanie pytań prejudycjalnych o treści identycznej jak w sprawie I SA/GI 312/20.

Drugą grupę judykatów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach związanych z prawem do dobrej administracji określonym w Karcie praw podstawowych stanowią te, w których sąd odnosił się bezpośrednio w swoim wywodzie sądowym do desygnatu treściowego prawa do dobrej administracji. Służyło mu ono jako argument uzasadniający trafność przyjętego rozstrzygnięcia sądowego. Sytuacja taka miała miejsce

²⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 17.08.2020 r., I SA/GI 308/20.

m.in. w sprawie I SAB/GI 16/19²⁸. Skarżąca – Gmina L., wniosła skargę na bezczynność Wojewody Śląskiego (organ odwoławczy) w przedmiocie zwrotu gminie utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości za 2012 r. W sprawie powyższej Wojewódzki Sąd Administracyjny wydał już wcześniej wyrok z 5.04.2018 r., I SA/GI 5/18, w którym uznał sprzeciw skarżącej od decyzji organu odwoławczego za zasadny. Orzeczenie to wraz z aktami administracyjnymi zostało doręczone organowi odwoławczemu w dniu 4.06.2018 r. Mimo to do dnia 6.03.2019 r., w którym Gmina L. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na bezczynność organu odwoławczego, działanie nie zostało podjęte. Odnosząc się do meritum zarzutów, WSA wyjaśnił rozumienie pojęcia bezczynności organu na gruncie tak prawa polskiego, jak i Karty praw podstawowych. Uznał, że: „Bezczynność organu, czyli niekorzystanie z kompetencji, którą ze względu na zaistnienie wymaganych przez prawo okoliczności organ jest obowiązany wykorzystać, stanowi specyficzny przejaw nielegalności zachowań administracji publicznej (...) Tak rozumiana bezczynność oznacza naruszenie prawa obywatela UE do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji wynika z treści art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (...). Jednym z fundamentalnych elementów tego prawa jest w myśl art. 41 ust. 1 tej Karty, prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”²⁹. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił także, że bezczynność organu należy również m.in. rozumieć jako naruszenie standardu do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. W ten sposób sąd połączył w swoim rozumowaniu luksemburski standard ochrony ze strasburskim. Trudno nie dostrzec w takim ujęciu multicentrycznego pojmowania źródeł prawa przez sąd administracyjny. W przypadku prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP zobowiązanie to doznaje wzmocnienia na podstawie art. 6 EKPC, co w połączeniu z gwarancjami prawa wewnętrznego stanowi korzyść dla ochrony praw jednostek w postępowaniu administracyjnym. Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględnił skargę w przeważającej części i stwierdził,

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 28.11.2019 r., I SAB/GI 16/19.

²⁹ Por. także identycznie brzmiący wywód w wyrokach WSA w Gliwicach: z 18.10.2018 r., IV SAB/GI 150/18; z 28.09.2017 r., IV SAB/GI 151/17; z 24.08.2017 r., IV SAB/GI 169/17; z 10.08.2017 r., IV SAB/GI 94/17; z 3.08.2017 r., IV SAB/GI 69/17; z 3.08.2017 r., IV SAB/GI 102/17; z 20.07.2017 r., IV SAB/GI 75/17; z 20.07.2017 r., IV SAB/GI 109/17; z 13.07.2017 r., IV SAB/GI 90/17; z 22.06.2017 r., IV SAB/GI 118/17; z 30.05.2017 r., IV SAB/GI 123/17; z 30.05.2017 r., IV SAB/GI 52/17; z 26.01.2015 r., IV SAB/GI 183/14.

że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Zdecydował także o zasądzeniu od organu odwoławczego na rzecz skarżącej sumy pieniężnej, której wysokość (1500 zł) oparł na kryteriach przyjmowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC. Identyczna argumentacja Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach została dosłownie powtórzona w wyroku z 24.10.2019 r., I SAB/GI 14/19. Sąd, po rozpoznaniu w trybie uproszczonym sprawy ze skargi A Sp. z o.o. w G. na beczynność Prezydenta Miasta R. w przedmiocie określenia wysokości podatku od nieruchomości za 2014 r., stwierdził m.in. beczynność organu, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Także tutaj jedną z kotwic argumentacyjnych sądu okazało się prawo do dobrej administracji z art. 41 KPP. Z kolei w wyroku z 6.04.2016 r., IV SA/GI 118/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach powołał się na ten fundamentalny element zasady prawa do dobrej administracji, jaki jest związany z wymogiem bezstronnego załatwiania spraw: „Zastosowana interpretacja analizowanego przepisu zgodna jest zatem ze standardami demokratycznego państwa prawa i pochodną względem nich zasadą bezstronności proceduralnej. Zasada ta stanowi jednocześnie europejski standard procedury administracyjnej. Zgodnie z Kartą Praw Podstawowych prawo do dobrej administracji wymaga, by sprawy załatwiane były bezstronnie (art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [...]). Zasadę tę wymienia również Europejski Kodeks Dobrej Administracji”).

Interesujące zagadnienie relacji prawa do dobrej administracji z Karty praw podstawowych do regulacji prawa polskiego pojawiło się pośrednio w wyroku z 9.01.2019 r., II SA/GI 726/18. W składzie sędziowskim w tej sprawie zasiadał Sędzia, Profesor Andrzej Matan. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpatrywał skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach dotyczącą jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Skarżąca w sprawie podnosiła zarzut naruszenia m.in. prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP oraz art. 2.2 i 4 Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej. Sąd uwzględnił skargę i uchylił decyzję organów obu instancji. Nie badał jednak w ogóle zasadności zarzutu naruszenia przepisu art. 41 KPP. Nie wdając się w szersze wywody, stwierdził jedynie że: „Z uwagi na naruszenie ww. przepisów prawa krajowego nie ma potrzeby powoływania tu analogicznych regulacji unijnych, wiążących się z funkcjonowaniem tzw. prawa do dobrej administracji”. W pierwszej kolejności sąd zbadał zatem zarzuty naruszenia adekwatnych przepisów prawa krajowego i – stwierdziwszy ich zasadność – uznał, że nie ma potrzeby badania zarzutów związanych z Kartą praw podstawowych, i to mimo że skarżąca powoływała się na ich naruszenie w pierwszej kolejności, jeszcze przed podniesieniem zarzutów

związanych z naruszeniem prawa polskiego. W wymiarze sprawiedliwości indywidualnej podejście takie nie budzi wątpliwości, gdyż skarżąca uzyskiwała zaspokojenie swoich żądań. Jednakże w wymiarze szerszym, związanym z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości w europejskiej przestrzeni prawnej wypada żałować, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie pokusił się o zbadanie, czy zarzut naruszenia Karty jest w ogóle zasadny w sprawie, tj. o przeprowadzenie testu, czy w zawisłej sprawie znajdują zastosowanie przepisy prawa UE, w związku z czym czy jest ona tzw. sprawą unijną. Sąd uciekł od takiego badania, choć paradoksalnie uznać należy, że mimo to ostateczne rozstrzygnięcie było merytorycznie właściwe z perspektywy stosowania Karty praw podstawowych. Paradoksalnie bowiem, nawet przeprowadzenie testu stosowalności Karty nie zmieniłoby prawidłowości rozstrzygnięcia sądu. Analiza stanu faktycznego i prawnego sprawy ujawniła, że nie występował w niej tzw. łącznik europejski potrzebny do skutecznego powołania się na regulacje Karty.

Sytuacje braku istnienia takiego łącznika, przy jednoczesnym podnoszeniu przez stronę zarzutu naruszenia prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP są bardzo częste w analizowanych sprawach rozstrzyganych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach. Strony procesowe często bezrefleksyjnie powołują zarzut naruszenia art. 41 KPP, zaś sąd orzekający w swoim wyroku bardzo rzadko odnosi się merytorycznie do takiego zarzutu. Jest on często pomijany, zaś rozstrzygnięcie następuje, tak jak to było w poprzednio omówionym judykacie, na podstawie uznania zasadności zarzutów opartych na naruszeniu prawa polskiego. Godnym uznania wyjątkiem od tej praktyki jest np. sprawa IV SA/GI 1017/17³⁰, w której sąd odniósł się merytorycznie do zarzutu „naruszenie prawa procesowego, które mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy poprzez rażącą obrazę przepisów prawa Unii Europejskiej tj. prawa do dobrej administracji wynikającej z art. 41 ust. 1 oraz ust. 2 a) i c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i pominięcie zapisanych w traktatach unijnych ogólnych zasad prawa wspólnotowego, takich jak: zasada pewności prawa oraz zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jak również zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, obowiązku uzasadniania aktów oraz przejrzystości”. Sprawa dotyczyła skargi S.S. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach w przedmiocie warunków pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zasadnie ocenił, że: „Odnosząc się do zarzutu rażącej obrazę prawa Unii Europejskiej (...) całość materii związana z uregulowaniem struktury administracji celno-skarbowej i statusu osób realizujących jej działania leży w gestii po-

³⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 13.02.2018 r., IV SA/GI 1017/17.

szczególnych państw Wspólnoty i nie podlega regulacji unijnej”. Skoro tak, to w sprawie brakowało łącznika europejskiego, a zatem powoływanie się w charakterze zarzutu na naruszenie art. 41 KPP było bezprzedmiotowe.

Niekiedy jednak, mimo wystąpienia w sprawie łącznika europejskiego powodującego zasadność powołania się na art. 41 KPP, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w ogóle nie bada takiej zasadności, nie odnosi się do niej w orzeczeniu, ani nie komentuje w swoim wywodzie. Dzieje się tak w sytuacji, gdy podnoszone w sprawie zarzuty nie obejmują naruszenia art. 41 KPP, choć merytoryczne odwołanie się do art. 41 KPP byłoby zasadne. Skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach jest w tej sytuacji związany treścią art. 134 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którego brzmieniem sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak zasadniczo związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie IV SAB/GI 167/17³¹, związanej ze skargą na bezczynność Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Katowicach w przedmiocie rozpoznania wniosku o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych za granicą (transgraniczna opieka zdrowotna). Materia ta jest regulowana przez prawo UE³² oraz transponowana do krajowych porządków prawnych, jednak strona oparła zarzuty wyłącznie na naruszeniu przepisów polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego³³. Mimo to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w swoim wyroku, analizując pojęcie bezczynności organu, zwięźle odwołał się do jego rozumienia na gruncie art. 41 KPP.

Ostatnią, trzecią grupę wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach związanych z prawem do dobrej administracji gwarantowanymi w Karcie praw podstawowych stanowią te, w których sąd, nie wdając się w żadne wywody, po prostu stwierdzał, że nie znalazł podstaw do stwierdzenia naruszenia prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP. Temu sądowemu, autorytarnemu stwierdzeniu nie towarzyszyło jednak żadne uzasadnienie. W ośmiu wyrokach³⁴ znalazło się identyczne sformu-

³¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 3.10.2017 r., IV SAB/GI 167/17.

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9.03.2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz.Urz. UE L 88, s. 45, ze zm.).

³³ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

³⁴ Wyroki WSA w Gliwicach: z 26.04.2012 r., III SA/GI 1487/11; z 7.03.2012 r., III SA/GI 1480/11; z 7.03.2012 r., III SA/GI 1481/11; z 7.03.2012 r., III SA/GI 1482/11; z 7.03.2012 r., III SA/GI 1483/11; z 7.03.2012 r., III SA/GI 1484/11; z 7.03.2012 r., III SA/GI 1485/11; z 7.03.2012 r., III SA/GI 1486/11.

łowanie: „Sąd nie doszukał się naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego, o którym mowa w art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz w art. 78 Konstytucji RP, a także prawa do dobrej administracji wyrażonego w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1)”.

7. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w swoim orzecznictwie stosunkowo rzadko odwołuje się do prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP. Nawet jeśli w konkretnym wyroku pojawia się takie odwołanie, to uznanie zarzutu naruszenia art. 41 KPP nigdy nie stanowi głównej podstawy, na której oparte jest rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie. Jeśli w ogóle, to Karta praw podstawowych ma znaczenie jedynie pomocnicze, wzmacniając argumentację związaną z naruszeniem przepisów prawa krajowego, które mają podstawowe znaczenie. Potwierdza to zaobserwowaną w literaturze tendencję, zgodnie z którą polskie sądy administracyjne traktują regulacje UE związane z prawem do dobrej administracji jako „ważną wskazówkę interpretacyjną wewnętrznych reguł procedury administracyjnej”³⁵. Odwołania do art. 41 KPP mają często jedynie „ozdobnicze” znaczenie dla tez wyroku. Są stosowane mechanicznie, często według jednego wzorca (powtarzalność brzmienia motywów poszczególnych wyroków). Powołując się na poszczególne elementy prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie tłumaczy ich rozumienia. Analizowane wyroki nie zawierają także testu zastosowania Karty praw podstawowych (test istnienia łącznika europejskiego sprawy). Niekiedy jedynie sąd stwierdza ogólnie, że regulacje art. 41 KPP nie znajdują zastosowania w sprawie.

prof. dr hab. Jacek Barcik – Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0003-0253-7066

³⁵ D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013/10, s. 7.

NADUŻYCIE PRAWA PUBLICZNEGO W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Anna Barczak

1. UWAGI WSTĘPNE

Nadużycie prawa w prawie ochrony środowiska jest instytucją, która wymaga szczególnego zainteresowania. Analiza konstrukcji badanego prawa jest zadaniem trudnym, gdyż w polskiej doktrynie prawa ochrony środowiska brakuje opracowania ustalającego zakres pojęcia nadużycia tytułowego prawa i określającego treść tego pojęcia w szerokiej i wielopłaszczyznowej perspektywie środowiskowej.

Celem niniejszego opracowania jest zatem przedstawienie problematyki instytucji nadużycia prawa przez jednostkę na przykładzie prawa ochrony środowiska. Poza zakresem tytułowej kwestii są zagadnienia związane z przekroczeniem uprawnień i obejściem prawa z tego tytułu.

Z celem artykułu ściśle związany jest problem badawczy, ujęty w postaci pytania: czy istnieją w polskim prawie ochrony środowiska mechanizmy zapobiegające nadużywaniu prawa ochrony środowiska przez jednostkę, a jeśli tak to w jakiej postaci oraz czy są one wystarczające? Jest to problem wielopłaszczyznowy. W związku z powyższym zostanie on przedstawiony w ujęciu normatywnym na gruncie wspomnianej dziedziny prawa.

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia tezy badawczej, wskazującej, że polskie prawo nie zna pojęcia nadużycia prawa publicznego, jakim jest prawo do występowania w interesie środowiska naturalnego.

W ramach procesu badawczego wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

2. POJĘCIE I ISTOTA NADUŻYCIA PRAWA W PRAWIE PUBLICZNYM

Niniejsze rozważania należy zacząć od wskazania, że konstrukcja nadużycia prawa kojarzy się zwykle z prawem cywilnym¹, w szczególności

¹ Art. 5 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

z prawem prywatnym². Nie ma jednak przeszkód, aby nadużycie prawa rozpatrywać z perspektywy prawa publicznego. Instytucję tę można zatem przenieść do prawa publicznego, zarówno materialnego, jak i procesowego (sądowego czy administracyjnego). Jak podkreśla P. Przybysz, „problematyka nadużycia prawa jest sporadycznie podejmowana przez teorię polskiego prawa administracyjnego”³. Pogląd ten został wysunięty w 2003 r. i trochę się zdezaktualizował, gdyż w 2018 r. ukazało się kompleksowe opracowanie na temat nadużycia prawa w prawie administracyjnym autorstwa J. Parchomiuka⁴.

Konstrukcję nadużycie prawa w prawie administracyjnym można scharakteryzować w oparciu o nadużycie prawa przez podmiot administrujący (organ) i podmiot administrowany (jednostkę). Jest to tzw. swoista „dwuaspektowość” podmiotowa⁵. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie tylko drugi aspekt podmiotowy nadużycia prawa, czyli koncepcja ta będzie rozpatrywana na gruncie nadużycia prawa w prawie ochrony środowiska przez podmiot administrowany, tj. jednostkę (głównie osobę fizyczną, ale nie tylko).

Instytucja nadużycia prawa łączona jest z istnieniem prawa podmiotowego⁶, kształtującego sytuację prawną adresatów norm wynikających z prawa stanowionego. W przypadku bowiem, gdy istnieje jakieś prawo podmiotowe, zwykle znajdzie się też podmiot korzystający z niego w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem. Jeżeli chodzi o podmiot administrujący, to nie można mówić o istnieniu publicznych praw podmiotowych. W tym zakresie posługujemy się terminem kompetencji.

W ujęciu słownikowym pojęcie nadużycia prawa definiowane jest jako działanie osoby, które formalnie mieści się w zakresie dozwolonym przez normę prawną, ale jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa lub zasadami współzycia gospodarczego⁷.

W języku prawniczym natomiast przez nadużycie prawa należy rozumieć zastosowanie danego prawa w sposób sprzeczny z celem, który

² L. Leszczyński, *Nadużycie prawa – teoretycznoprawny kontekst aksjologii luzu decyzyjnego* [w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 25.

³ P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] *Nadużycie prawa...*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, s. 188.

⁴ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

⁵ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, s. XX.

⁶ Zob. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.

⁷ *Słownik języka polskiego*, t. 2, L–P, red. M. Szymczak, Warszawa 1998, s. 240.

legł u podstaw jego ustanowienia⁸. Upraszczając, jest to „niewłaściwe korzystanie z przyznanych uprawnień”⁹. Zapobieganie tego rodzaju negatywnemu zjawisku sprowadza się zatem do wyznaczenia granic wykonywania danego prawa (w tym prawa ochrony środowiska) oraz pozbawienia ochrony prawnej postępowania wykraczającego poza tak ustalone granice¹⁰.

W literaturze przedmiotu wskazano, że „nadużycie prawa, to taki sposób korzystania ze swoich uprawnień, który z pewnego aksjologicznego punktu odniesienia – nie korzysta z ochrony prawnej, nie jest chroniony prawnie i nie jest uważany za wykonywanie prawa”¹¹.

W teorii prawa z kolei wskazuje się, że „podmiot, któremu przysługuje «prawo» (wolność, uprawnienie, kompetencja, lub funkcjonalny zespół) i który czyni z niego użytek niezgodny z zakładanymi w danym systemie ocenami czy normami uzasadnionymi aksjologicznie (np. niezgodnie z zasadami współżycia społecznego czy względami słuszności) nadużywa swego prawa”¹².

W związku z powyższym warto zastanowić się nad cechami przejawiającymi określone zachowanie, które możemy uznać za abuzywne. Wychodząc od założenia, że z zachowaniem prawidłowym mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot uprawniony jest przekonany, że jego aktualna sytuacja faktyczna została opisana w danej normie prawnej oraz że spełnia on przewidziane hipotezą tej normy prawnej warunki zaistnienia konsekwencji prawnych określonych wspomnianą normą, to zachowanie abuzywne ma miejsce wtedy, gdy dochodzi do nadużycia prawa w przypadku, gdy jednostka nadużywająca przyznanych jej uprawnień zgłasza określone roszczenie w sytuacji niewystąpienia w rzeczywistości pozanormatywnej elementów stanu faktycznego nakreślonych normą prawną, z której to normy swoje roszczenie wywodzi podmiot nadużywający prawa. Innymi słowy, chodzi o przypadek, w której dana jednostka żąda określonego zachowania od innego podmiotu, choć jednocześnie nie spełnia podstaw faktycznych wystąpienia z takim żądaniem¹³.

⁸ M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016/2, s. 49.

⁹ M. Ćwiertnia, *Koncepcja nadużycia prawa Christiana Pestalozzy jako uniwersalna odpowiedź na badanie problemu nadużycia prawa*, ZNSA 2020/1, s. 81.

¹⁰ K. Pietrzykowski, *Nadużycie prawa podmiotowego w prawie cywilnym*, [w:] *Nadużycie prawa...*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 123.

¹¹ M. Hadel, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016/5, s. 46.

¹² S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczane przez normy prawne* [w:] *Zarys teorii prawa*, red. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Poznań 1997, s. 111.

¹³ M. Ćwiertnia, *Koncepcja nadużycia prawa Christiana...*, s. 84.

Istota nadużycia prawa administracyjnego przez organ administracji publicznej polega na takim zastosowaniu norm prawa administracyjnego ustrojowego i procesowego, które należy traktować jako nieprawidłowe w aspekcie określonego kryterium aksjologicznego. Chodzi tu o cel administracyjny, tj. wynikający z norm celowych w prawie administracyjnym ustrojowym i procesowym. Nadużycie prawa należy również łączyć z nadużyciem władzy dyskrejonalnej administracji publicznej¹⁴.

3. NADUŻYCIE PRAWA W SFERZE OCHRONY ŚRODOWISKA PRZEZ JEDNOSTKĘ

Problematyka nadużycia prawa nie cieszy się zainteresowaniem polskiej doktryny prawa ochrony środowiska. Aktualnie brak jest kompleksowego opracowania na ten temat. Konieczna jest zatem głębsza refleksja nad tytułową problematyką. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają niestety na wyczerpujące przedstawienie tytułowej kwestii. Jak wskazano powyżej, nadużycie prawa w prawie ochrony środowiska będzie rozpatrywane z punktu widzenia jednostki, tym samym będzie to wynikało z faktu balansowania tego podmiotu na granicy tego, co dozwolone i zakazane. Będzie to działanie niezgodne z prawem, niezasługujące na ochronę prawną. Istotne będzie również rozstrzyganie konfliktów powstających między interesem publicznym i interesem indywidualnym. Przy nadużyciu prawa zachowanie jednostki będzie zatem postępowaniem godzącym w interes publiczny lub słuszny interes innych jednostek. Nadużycie prawa będzie prowadziło do ograniczenia wolności innej jednostki¹⁵.

Adresatem nadużycia prawa w prawie ochrony środowiska po stronie podmiotu administrowanego będzie głównie osoba fizyczna. Może to być każdy, kto legalnie przebywa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, tj. obywatel polski, cudzoziemiec czy apatryda. Może to być również podmiot zbiorowy, np. występujący w postaci osoby prawnej, ale nie tylko, np. organizacja ekologiczna.

Nie ulega wątpliwości, że jednostka działająca w sferze ochrony środowiska w swoim postępowaniu powinna zmierzać do zachowania równowagi pomiędzy elementami gwarantującymi czystość środowiska a zabezpieczającymi przed jego zanieczyszczeniem. Instrumenty te będą

¹⁴ J. Niczyporuk, *Nadużycie kompetencji przez organ administracji publicznej* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 140–141.

¹⁵ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, s. 610.

mechanizmami zapobiegającymi nadużywaniu prawa w prawie ochrony środowiska.

Instrumentami gwarantującymi czystość środowiska są:

- 1) zasady ogólne i szczególne prawa ochrony środowiska wynikające z różnych aktów prawnych, chroniących dany element środowiska, na czele z Prawem ochrony środowiska¹⁶;
- 2) instrumenty prewencyjne w postaci ocen oddziaływania na środowisko;
- 3) aksjologia prawa ochrony środowiska.

Instrumentami zabezpieczającymi są:

- 1) instrumenty organizacyjne,
- 2) instrumenty reglamentacyjne,
- 3) instrumenty finansowe,
- 4) instrumenty kontrolno-nadzorcze.

Rodzi się pytanie, czy wyżej wymienione instrumenty są wystarczające do zapobieżenia zjawisku nadużycia prawa w prawie ochrony środowiska. Odpowiedź jest problematyczna.

Uzasadnieniem do ograniczenia praw podmiotowych jednostki i przeciwdziałaniu ich nadużywaniu jest idea środowiska jako dobra wspólnego. Dobra wspólne powinno być rozumiane jako suma różnych przesłanek umożliwiających człowiekowi i jego wspólnotom integralny rozwój. Wartość dobra wspólnego istnieje o tyle, o ile służy ono dobru jednostki¹⁷. Koncepcja nadużycia prawa w prawie ochrony środowiska stanowi barierę wolności jednostki. Instytucja ta występuje wówczas, gdy jednostka korzystająca ze środowiska podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawę. Przykładem z zastosowaniem tego zjawiska na gruncie uprawnień z zakresu ochrony środowiska może być nadużycie prawa do informacji o środowisku i jego ochronie oraz nadużycie prawa udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu w zakresie wydawania decyzji środowiskowych.

Powyższe przykłady należą do trudniejszych, gdyż prawo podmiotowe w postaci prawa do informacji środowiskowej przyznaje konkretne roszczenie, treść rozstrzygnięcia jest z góry przesądzona. Podobnie jest z udziałem organizacji ekologicznej. W praktyce możemy jednak zauważyć sytuacje świadczące o skorzystaniu z uprawnień przez jednostkę (czy organizację ekologiczną) w sposób niezgodny z intencjami ustawodawcy.

Jeżeli chodzi o pierwszą sytuację, to nadużyciem prawa do informacji środowiskowej będzie takie postępowanie podmiotu uprawnionego (każ-

¹⁶ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.).

¹⁷ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 23–24.

dego), które jest realizacją prawa do informacji środowiskowej, zgodnie z ustalonym porządkiem prawnym, ale niemieszczącym się w przyjętych przez ustawodawcę celach tego prawa¹⁸. Oznacza to, że nadużycie prawa do informacji środowiskowej będzie wykorzystaniem tego prawa w sposób niezgodny z założeniami aksjologicznymi, leżącymi u podstaw prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, do których należy m.in. ochrona środowiska jako dobra wspólnego. W związku z powyższym zwrócić należałoby uwagę na potrzebę dokonania funkcjonalnej wykładni przepisów o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie¹⁹. Podkreślić należy, że w sferze dostępu do informacji środowiskowej mamy do czynienia z częściowym zerwaniem związku pomiędzy przejawami korzystania z prawa a analizą celów, dla jakich prawo jest wykorzystywane przez podmiot uprawniony²⁰. Problem pojawia się w związku z ustaleniem celu. Zgodnie z art. 13 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹ od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się bowiem wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Obowiązek uzasadnienia „istotności dla interesu publicznego” obejmuje jednak przesłanki odmowy udostępnienia informacji środowiskowej przez władze publiczne, wynikające z art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji jest zatem zobligowany do rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku, czy wnioskujący o informację środowiskową korzysta ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją ustawy. Taka ocena powinna być oparta o okoliczności faktyczne, zwłaszcza przeanalizowanie treści wniosku o udostępnienie informacji oraz dotychczasowe relacje z wnioskodawcą²².

Nadużycie prawa w dostępie do informacji środowiskowej może mieć miejsce w sprawach, w których żądanie składa podmiot będący stroną innego postępowania (sądowego, administracyjnego) lub podmiot przy-

¹⁸ M. Rudzki, *Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. 5, red. G. Szpor, A. Piskorz-Ryń, Warszawa 2015, s. 133.

¹⁹ Podobny pogląd wyraził M. Badowski w odniesieniu do informacji publicznej. Jest on aktualny także wobec informacji środowiskowej. Zob. M. Badowski, *Dostęp do informacji publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Nadużycie prawa*, „Prawo i Więź” 2021/4, s. 436.

²⁰ J. Polanowski, J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa do informacji publicznej* [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, LEX.

²¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm., dalej: u.u.i.ś.

²² Wyrok WSA w Poznaniu z 20.12.2019 r., II SA/Po 732/19, LEX nr 2771576.

gotowujący się do wszczęcia takiego postępowania, a z treści wniosku o udostępnienie informacji wynika, że składa go w związku z tym postępowaniem, np. w celu zgromadzenia dowodów koniecznych do osiągnięcia korzystnego dla siebie wyniku postępowania²³.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na klasyfikację grup problemowych cechujących nadużycie prawa do informacji publicznej, dokonaną przez J. Parchomiuka²⁴. Autor wyróżnił trzy grupy:

- 1) wykorzystanie prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji;
- 2) wykorzystanie dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych;
- 3) wykorzystanie dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych.

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 u.u.i.ś. odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Władza publiczna, nie wydając takiej decyzji, naraża się na zarzut beczynności. Beczynność postępowania administracyjnego zdefiniowana została w art. 37 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁵. Wynika z niego, że „beczynność” wystąpi wówczas, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.²⁶ Przepisem szczególnym będzie art. 14 u.u.i.ś. W ustawie tej brakuje jednak regulacji, która by wskazywała, jak powinna postąpić władza publiczna, gdy wniosek o dostęp do informacji środowiskowej stanowi nadużycie prawa. Jako *de lege ferenda* należy wskazać, że zobowiązany do udostępnienia takiej informacji powinien mieć prawo do powiadomienia o tym fakcie wnioskodawcy, a niewydanie decyzji w takiej sytuacji nie mogłoby być zakwalifikowane jako beczynność organu²⁷.

²³ Wyrok NSA z 14.06.2022 r., III OSK 4646/21, LEX nr 3408772. Orzeczenie dotyczy wprowadzie nadużycia prawa do informacji publicznej, ale ma ono też zastosowanie do informacji środowiskowej, gdyż informacje te są też większości informacjami publicznymi.

²⁴ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, s. 544; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwa” 2008/6, s. 36–38; A. Knopkiewicz, *O nadużyciu prawa do informacji publicznej*, PiP 2004/10, s. 74 i 78.

²⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej: k.p.a.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.05.2023 r., II SAB/Wr 121/23, LEX nr 3563087.

²⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 20.03.2019 r., II SAB/Ke 6/19, LEX nr 2647378.

Na koniec prowadzonych w tym miejscu rozważań należy zwrócić uwagę również na zakres podmiotowy uprawnionego do informacji środowiskowej. Jest on niezwykle szeroki, gdyż dotyczy każdego (art. 4 w zw. z art. 8 ust. 1 u.u.i.ś.). W tym przypadku również może dojść do nadużycia prawa, gdyż o informację środowiskową mogą ubiegać się wszyscy bez wyjątku²⁸. Oznacza to, że status osoby uprawnionej może polegać na tym, że nie będzie związku pomiędzy celem jej działania a rozstrzygnięciem, będzie to działanie dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę.

Analizując z kolei drugi przypadek nadużycia prawa przez udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w zakresie wydawania decyzji środowiskowych, należy wskazać, że organizacje ekologiczne, działając w sprawach związanych z ochroną środowiska, w praktyce dopuszczają się niekiedy do nadużyć w zakresie prawa do sądu czy wobec podmiotów podobnych do sądu. Niekiedy organizacje te korzystają z tego prawa nie do końca w sposób przemyślany. Zdarzają się protesty wobec określonych inwestycji, przyjmujące różną postać, np. w formie blokad oraz innych działań bezpośrednich (często polegających na naruszeniu konkretnych przepisów prawa), akcje polegające na wysyłaniu pism i protestów, ale także konflikty ukryte pod postacią uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym oraz korzystania z dostępnych form i możliwości prawnych. Największa ilość sporów odnosi się do gospodarki odpadami, form ochrony przyrody (zwłaszcza obszarów Natura 2000) oraz działań w zakresie praw zwierząt (np. akcje antycyrkowe)²⁹. Zdaniem A.K. Modrzejewskiego „nadmierne korzystanie z przyznanych uprawnień procesowych w zestawieniu z ograniczonym zakresem nałożonych na organizację ekologiczną obowiązków może być postrzegane jako nadużycie prawa”³⁰.

Udział organizacji ekologicznych w procesie przygotowywania i realizacji inwestycji to nieodzowny element polskiej rzeczywistości. Niestety działania ekologów zrzeszonych w organizacjach ekologicznych odbierane są czasami jako utrudniające ważne projekty, których realizacją zainteresowani są nie tylko inwestorzy, ale też często jednostki samorządu terytorialnego. I w tym przypadku aktualne regulacje prawne z zakresu ochrony środowiska nie przewidują instrumentów prawnych stosowa-

²⁸ A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 76–78.

²⁹ H. Lisicka, *Organizacje ekologiczne a prawo* [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 246.

³⁰ A.K. Modrzejewski, *Współdziałanie z organami administracji publicznej a nadużycie prawa przez organizację ekologiczną w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021/34, s. 221.

nych wobec organizacji ekologicznych nadużywających prawa w zakresie partycypacji. Środków tych nie znajdziemy w postępowaniu administracyjnym, sądowym ani sądownoadministracyjnym (tj. nie ma ich w Prawie ochrony środowiska, Kodeksie postępowania administracyjnego, Kodeksie prawa karnego³¹, Kodeksie prawa cywilnego³² ani w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³). Należy zatem zwrócić uwagę na przepisy prawne regulujące działalność samych organizacji, gdyż ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie reguluje wskazanych powyżej kwestii. Zastosowanie będą miały przepisy ogólne – Prawo o stowarzyszeniach³⁴ oraz ustawa o fundacjach³⁵. Z analizy powyższych ustaw wynika, że instrumenty te przyjmują postać nadzoru. Granice samodzielności działania charakteryzowanych podmiotów wyznaczają bowiem środki nadzoru stosowane przez określone organy administracji, występujące jako organy nadzorujące. Regulacje Prawa o stowarzyszeniach oraz ustawy o fundacjach w odniesieniu do tematyki nadzoru nad tymi podmiotami są paralelne³⁶. Patrząc na powyższe regulacje, można stwierdzić, że nadużywanie prawa do sądu czy też udziału w postępowaniu administracyjnym przez stowarzyszenie (fundację) może polegać na działalności sprzecznej z przepisami prawa, np. ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Nadużywanie prawa do sądu czy też prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa to również działanie niezgodne ze statutem stowarzyszenia (fundacji). Organ wykonujący nadzór nie jest jednak w zasadzie upoważniony do interpretowania statutu. Zadanie to jest w gestii właściwych organów stowarzyszenia (fundacji). Organ nadzorujący i sąd mogą tylko oceniać, czy interpretacja przyjęta przez stowarzyszenie odpowiada aktualnym przepisom prawa.

³¹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

³² Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 15050 ze zm.).

³³ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).

³⁴ Ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

³⁵ Ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2023 r. poz. 166).

³⁶ A. Barczak, *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020/3(83), s. 35 i n.

5. PODSUMOWANIE

Konkludując, należy wskazać, że analiza konstrukcji nadużycia prawa w prawie ochrony środowiska jest zadaniem nader trudnym. Dotychczasowy stan wiedzy w tym obszarze pozostawia pewien niedosyt. Brakuje bowiem pozycji literatury, która by w kompleksowy sposób uregulowała tytułowe zagadnienie. Dlatego też powinny być podjęte badania, które by dogłębnie przeanalizowały nadużycie prawa przez jednostkę w sferze ochrony środowiska.

Analiza konkretnych przypadków nadużycia prawa w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie oraz udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowych wskazuje, że istnieją w prawie ochrony środowiska (czy przepisach uzupełniających) mechanizmy zapobiegające nadużyciu prawa, aczkolwiek są to instrumenty niewystarczające. Oparciem dla nadużycia prawa ochrony środowiska mogą być zasady ogólne tego prawa, ale raczej należałoby bazować na odpowiednich metodach wykładni przepisów prawa materialnego, zwłaszcza wykładni funkcjonalnej i celowościowej oraz na wartościach prawa ochrony środowiska.

Dlatego też jako *de lege ferenda* ustawodawca środowiskowy powinien stworzyć odpowiednie przepisy chroniące prawidłową działalność danego organu (czy szerzej władzy publicznej) przez zabezpieczenie przed szykanowaniem czy utrudnianiem przez jednostkę wykonywania przez organ swoich kompetencji. Klauzule nadużycia prawa powinny odwoływać się przede wszystkim do kryteriów i argumentów aksjologicznych prawa ochrony środowiska.

dr hab. Anna Barczak, prof. US – Uniwersytet Szczeciński, ORCID: 0000-0002-7412-719X

O WSZCZYNANIU I NIEWSZCZYNANIU Z URZĘDU POSTĘPOWAŃ, O KTÓRYCH MOWA W ART. 53A UST. 1 I ART. 72A PRAWA BUDOWLANEGO

Tomasz Bąkowski

1. WPROWADZENIE

Ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹ stanowi niewątpliwie jedną z obszerniejszych i prawnie doniosłych nowelizacji ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane², dokonanych w ostatnich latach. Pomimo upływu czasu szereg z wprowadzonych tą nowelizacją rozwiązań nadal jest przedmiotem ożywionych dyskusji doktrynalnych, jak również stanowi pole ścierania się stanowisk praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej stosujących przepisy Prawa budowlanego oraz sądów administracyjnych kontrolujących działalność administracji publicznej w tym zakresie. Do nich należą m.in. rozwiązania przyjęte w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. Według pierwszego z przywołanych przepisów postępowania uregulowane w rozdziale 5b („Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”) wszczyna się z urzędu. Z kolei w myśl art. 72a pr. bud. również z urzędu wszczyna

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 471.

² Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm., dalej: pr. bud.

się postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 62 ust. 3³, art. 66 ust. 1⁴, art. 67 ust. 1⁵, art. 68⁶ oraz art. 71a ust. 4⁷ pr. bud.

Wypada w tym miejscu odnotować, że według rządowego projektodawcy wprowadzenie przewidzianych w nowelizacji z 13.02.2020 r. zmian w Prawie budowlanym, „wynika z konieczności uproszczenia i przyspieszenia procesu inwestycyjno-budowlanego oraz zapewnienia większej stabilności podejmowanych w nim rozstrzygnięć”⁸.

³ „Organ nadzoru budowlanego – w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części”.

⁴ „W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: 1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo 2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo 3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo 4) powoduje swym wyglądem oszpeccenie otoczenia – organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku”.

⁵ „Jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określając terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia”.

⁶ „W razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, organ nadzoru budowlanego jest obowiązany: 1) nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania; 2) przesłać decyzję, o której mowa w pkt 1, obowiązującemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów; 3) zarządzić: a) umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania, b) wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania”.

⁷ „W przypadku niewykonania w terminie obowiązku, o którym mowa w ust. 1, albo dalszego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, pomimo jego wstrzymania, albo zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, pomimo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 71 ust. 3–5, organ nadzoru budowlanego, w drodze decyzji, nakazuje przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części”.

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 121, s. 1, dalej: Uzasadnienie rządowego projektu.

Gdy chodzi o przywołany wyżej art. 53a ust. 1 pr. bud., to w uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że wprowadzenie tego przepisu było „konieczne ze względu na pojawiające się w tej kwestii wątpliwości oraz rozbieżności w orzecznictwie”⁹. W ramach szczegółowego uzasadnienia wprowadzenia do obrotu prawnego art. 53a ust. 1 pr. bud. wyjaśniono ponadto, że „rozstrzygnięcia podejmowane w ramach postępowań dotyczących naruszenia ustawy – Prawo budowlane mają charakter nakazów lub zakazów. Podstawą wszczęcia tych postępowań jest naruszenie przepisów prawa. Dlatego postępowania takie powinny być wszczynane z urzędu (organ ma obowiązek podjąć działania w przypadku stwierdzenia naruszenia Prawa budowlanego), a nie na wniosek. W związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych na wniosek pojawiają się liczne problemy, np. w zakresie ustalania przez organ, czy wnioskodawca jest stroną lub wycofywania wniosku przez stronę postępowania”¹⁰.

Także dodanie art. 72a pr. bud. było motywowane brakiem jednolitego orzecznictwa oraz różnymi praktykami organów nadzoru budowlanego w przypadku wymienionych w tym przepisie postępowań¹¹.

2. SEDNO PROBLEMU

Wprowadzenie wyżej wymienionych przepisów rozbudziło nadzieję na doprowadzenie do podkreślanego w projekcie nowelizacji z 13.02.2020 r. ujednolicenia praktyki orzeczniczej, nie tylko u projektodawcy rządowego, ale również wśród komentatorów regulacji Prawa budowlanego¹². Po 3 latach od wejścia w życie art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. okazuje się, że rozwiązania w nich przyjęte nie doprowadziły do osiągnięcia deklarowanego przez projektodawcę celu. Obecnie słuszną jest nawet teza, że na tle uregulowań ujętych w wymienionych przepisach powstały nowe rozbieżności (wątpliwości) w zakresie stosowania prawa i towarzyszącej mu wykładni. Za ilustrację obecnego stanu rzeczy niech posłużą niektóre ze spraw i ich rozstrzygnięcia poddane kontroli sądów administracyjnych.

⁹ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 49.

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 50–51.

¹¹ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 57.

¹² Zob. A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2021, s. 921; R. Godlewski [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, s. 489; D. Sypniewski [w:] *Prawo budowlane...*, red. D. Sypniewski, s. 598.

Na tle obowiązujących uwarunkowań prawnych powstaje m.in. pytanie o reakcję organu nadzoru budowlanego na pisma wskazujące sytuacje, w których – zdaniem autorów tych pism – zaistniały okoliczności do wszczęcia postępowań i podjęcia rozstrzygnięć, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. W takich właśnie okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 11.05.2022 r., II OSK 811/22¹³, oddalił skargę kasacyjną od postanowienia sądu pierwszej instancji o odrzuceniu skargi na bezczynność powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Sąd podzielił bowiem stanowisko przedstawione w zaskarżonym postanowieniu o niedopuszczalności skargi na bezczynność organu w sprawie rozpatrzenia wniosku o wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego budynku, w którym przyjęto, że sprawa objęta skargą nie podlega kognicji sądu administracyjnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, mając na uwadze brzmienie art. 72a pr. bud., należało przyjąć, że skoro postępowanie zmierzające do wydania decyzji na podstawie art. 66 ust. 1 pr. bud.¹⁴ wszczyna się z urzędu, to wniosek o uruchomienie tego postępowania należy traktować w kategoriach sygnału, który właściwy organ ma obowiązek zweryfikować pod kątem wystąpienia bądź niewystąpienia przesłanek do przeprowadzenia tego postępowania. W takiej sytuacji organ nie będzie wydawał postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61a § 1 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. Jeżeli bowiem przepisy prawa materialnego stanowią podstawę do podjęcia postępowania z urzędu, a w zakresie tym żądający wszczęcia postępowania z urzędu ma wyłącznie interes faktyczny, to pozostaje mu jedynie możliwość złożenia skargi powszechnej w trybie przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd też żądanie wszczęcia postępowania z urzędu należało uznać za skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a., uruchamiającą jednoinstancyjne postępowanie o charakterze uproszczonym, kończące się zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi, niepodlegającym kontroli sądowej¹⁶.

¹³ LEX nr 3342664.

¹⁴ Zgodnie z tym przepisem: „1. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: 1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo 2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo 3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo 4) powoduje swym wyglądem oszpeccenie otoczenia – organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku”.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.

¹⁶ Zob. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, *Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2007, s. 443 i 451.

Praktyka stosowania prawa pokazuje jednak, że „odповідzią”, zwłaszcza na wyraźne wnioski/żądania wszczęcia postępowań, o których mowa w art. 53a oraz 72a pr. bud., bywają też postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, które spotykają się aprobatą części judykatury. Motywem przemawiającym za słusznością takiego stanowiska ma być brzmienie art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud., dające podstawy do uznania, że wynikająca z tychże przepisów dyrektywa (postępowania wszczyna się z urzędu) stanowi „inną uzasadnioną przyczynę” w rozumieniu art. 61a § 1 k.p.a. Zatem w przypadku, gdy organ właściwy do wszczęcia postępowania nie podzieli stanowiska wyrażonego w piśmie, z którego można wywieść żądanie wszczęcia postępowania z urzędu, powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania¹⁷.

W niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych można znaleźć jeszcze inne podejście do rozumienia rozwiązań przyjętych w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. Ilustruje je teza, w myśl której art. 53a ust. 1 pr. bud. uprawnia i nakazuje organom prowadzić postępowania legalizacyjne i naprawcze z urzędu, ale nie wyłącza dopuszczalności wszczęcia postępowania na wniosek. Fakt, że z brzmienia art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. wynika, iż postępowania, o których mowa w tych przepisach, wszczyna się z urzędu, nie oznacza, że są one uruchamiane „wyłącznie z urzędu”¹⁸. Ten niewątpliwie odważny pogląd został przyjęty również w kilku innych rozstrzygnięciach wojewódzkich sądów administracyjnych. Między innymi w wyroku WSA w Krakowie z 12.04.2023 r., II SA/Kr 264/23¹⁹, w którym przyjęto, że w świetle art. 53a ust. 1 pr. bud.: „W razie gdy dany podmiot żąda wszczęcia postępowania ze względu na swój interes prawny, to nie można go tego prawa pozbawić, wywodząc o dopuszczalności wszczęcia postępowania jedynie z urzędu. Wniosek strony o wszczęcie postępowania w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, powinien prowadzić do jego wszczęcia – jeżeli zaistnieją przesłanki podmiotowe i przedmiotowe. Dopiero gdy okaże się, że z wnioskiem występuje osoba niemająca interesu prawnego, bądź gdy ustalono, że naruszeń uzasadniających postępowanie nie było, to należy odpowiednio stosować art. 61a § 1 k.p.a.” W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29.12.2021 r., VII SA/Wa 2158/21²⁰.

¹⁷ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 5.04.2023 r., VII SA/Wa 95/23, LEX nr 3553569.

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 4.08.2021 r., II SA/Po 317/21, LEX nr 3213686.

¹⁹ LEX nr 3555922.

²⁰ LEX nr 3316770.

Stanowiska dopuszczające możliwość uruchomienia postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud., na żądanie strony, spotkały się z dezaprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 7.02.2023 r., II OSK 2827/21²¹, przyjął, że art. 53a pr. bud. przesądził, iż postępowania uregulowane w rozdziale 5a pr. bud., a więc postępowania w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, wszczyna się z urzędu. Zdaniem Sądu wykładnia tego przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a pr. bud., w tym uproszczone postępowanie legalizacyjne, są inicjowane wyłącznie na zasadzie oficjalności. W wyroku tym sąd uznał za błędne przekonanie, że przywołany przepis „nakazuje organom nadzoru budowlanego wszcząć i prowadzić postępowanie legalizacyjne i naprawcze zarówno z urzędu, jak i na wniosek podmiotu, który twierdzi, że jest stroną tego postępowania”. Odniósł się też w tym kontekście do wątpliwości, czy art. 61a § 1 k.p.a. znajduje zastosowanie w sprawach, w których przepisy administracyjnego prawa materialnego przewidują wszczęcie postępowania z urzędu. W ocenie sądu „w sytuacji, gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie z urzędu, niedopuszczalne jest wszczęcie postępowania na wniosek strony i zasadna jest wówczas odmowa wszczęcia takiego postępowania administracyjnego z wniosku”. W tym samym orzeczeniu został też wyrażony pogląd, że „brak reakcji organu nadzoru budowlanego polegający na niewydaniu postanowienia, o którym mowa w art. 61a § 1 k.p.a., przy jednoczesnym zaniechaniu wszczęcia postępowania z urzędu, stawia pod znakiem zapytania prawo do procesu objawiające się m.in. w żądaniu rozpoznania i rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy”. Rozwiązanie tego problemu Naczelny Sąd Administracyjny upatruje w udzieleniu ochrony prawnej w trybie skargowo-wnioskowym określonym w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, który umożliwia wniesienie skargi na brak działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako organu wyższego stopnia. Zasadność skargi powoduje bowiem – zgodnie z art. 233 k.p.a. – wszczęcie postępowania administracyjnego. Ponadto sąd przypomniał, że w przypadku gdy postępowanie administracyjne może być wszczęte wyłącznie z urzędu, istnieje jeszcze możliwość zwrócenia się do prokuratora, któremu z kolei na podstawie art. 182 k.p.a. służy prawo zwrócenia się do właściwego organu nadzoru budowlanego o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodności z prawem.

Z dotychczasowych uwag wynika, że obok powstałych wątpliwości co do tego, czy art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. kategorycznie wykluczają

²¹ LEX nr 3518701.

możliwość wszczęcia wskazanych tam postępowań, pojawia się kwestia możliwości/konieczności zastosowania art. 61a § 1 k.p.a. w przypadkach, w których organ nadzoru budowlanego nie podziela zasadności żądania wszczęcia postępowania w sprawach, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud.

W ocenie niektórych składów orzekających reakcja organu na stanowczy wniosek o wszczęcie postępowania pochodzącego od podmiotu powołującego się i wykazującego interes prawny powinna mieć charakter formalny, a nie ograniczać się do skierowania informacyjnego pisma²². Reakcja ta powinna przybrać postać postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, albowiem stanowi „inną uzasadnioną przyczynę” w rozumieniu art. 61a § 1 k.p.a.²³

Pogląd ten trudno uznać za powszechnie aprobowany. Z wielu orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że odmowa wszczęcia postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud., nie może przybrać postaci postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wydanego na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. Ma za tym przemawiać relacja art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. jako przepisów szczególnych względem art. 61 k.p.a., która sprawia, że art. 61a § 1 k.p.a. nie znajduje zastosowania wobec braku stosownego ustawowego odesłania, w sprawach objętych regulacją tychże przepisów szczególnych. Stąd też organ nadzoru budowlanego, nie dopatrując się naruszeń przepisów Prawa budowlanego, nie ma podstaw do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania²⁴.

Według innej argumentacji brak nie tylko konieczności, ale i możliwości wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sytuacji, w której organ nadzoru budowlanego nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu, jest konsekwencją wyłączenia zasady skargowości w sprawach, do których mają zastosowanie przepisy art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud., ponieważ – jak wskazuje się w niektórych orzeczeniach – art. 61a § 1 k.p.a. dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy postępowanie jest wszczynane na „żądanie strony”²⁵. W tych sprawach omawiany przepis nie stwarza podstawy prawnej do wydania

²² Wyrok NSA z 2.03.2023 r., II OSK 1804/22, LEX nr 3518602.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 5.04.2023 r., VII SA/Wa 95/23, LEX nr 3553569. Zob. też m.in. wyroki WSA w Warszawie z 3.03.2022 r., VII SA/Wa 121/22, LEX nr 3333816, oraz z 1.09.2022 r., VII SA/Wa 1194/22, LEX nr 3409872.

²⁴ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 7.03.2023 r., II SAB/Wr 1486/22, LEX nr 3517275.

²⁵ Zob. wyroki NSA: z 16.12.2022 r., II OSK 2168/21, CBOIS; z 18.01.2023 r., II OSK 2586/21, CBOIS; z 7.03.2023 r., II OSK 2286/22, LEX nr 3515242; z 30.03.2023 r., II OSK 2467/22, LEX nr 3573914.

postanowienia odmownego z tej przyczyny, że wydając je, organ byłby jedynym jego adresatem. Dlatego też o braku podstaw do prowadzenia postępowania organ informuje podmiot sygnalizujący w piśmie o charakterze informacyjnym.

Wypada przy tym odnotować, że w niektórych orzeczeniach można dostrzec mniej kateryczne stanowisko, w odniesieniu do kwestii stosowania bądź niestosowania rozwiązania przyjętego w art. 61a § 1 k.p.a. w przypadkach, w których organy nadzoru budowlanego uznają za niezasadne uruchamianie postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud.²⁶

3. ZMIERZAJĄC DO KONKLUZJI

Problemy interpretacyjne powstałe w związku z wprowadzeniem do obowiązującego porządku prawnego przywołanych uregulowań składają do refleksji wykraczających poza skądinąd interesujący proces ścierania się poglądów prowadzących do ukształtowania linii orzeczniczej we wskazanym zakresie. Można by je bowiem odnieść m.in. do postulatów skutecznej czy też – szerzej – efektywnej legislacji oraz poddać konstruktywnej krytyce z perspektywy teoretycznych konstrukcji prawa administracyjnego.

Z perspektywy legislacyjnej rozwiązania przyjęte w art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. nie po raz pierwszy dowodzą (zdawałoby się oczywistej) konieczności przeprowadzania wnikliwych analiz prawnych konsekwencji propozycji zmian obowiązującego prawa, nie tylko w obrębie nowelizowanego aktu, ale – jak to ilustruje relacja zachodząca pomiędzy wskazanymi wyżej przepisami i art. 61a § 1 k.p.a. – konieczności oceny skutków proponowanych zmian w kontekście pozostałych uregulowań składających się na obecny porządek prawny. Ponadto niezbędnym zabiegiem weryfikującym poprawność proponowanych zmian jest ich skonfrontowanie z podstawowymi zasadami, na których został ufundowany system obowiązującego prawa. W omawianym przypadku widać wyraźny dysonans zachodzący pomiędzy wynikami wykładni prawa i efektywnością ochrony interesu prawnego wywodzonego m.in. z prawa własności. Te pierwsze, przy prawidłowym zastosowaniu metody językowej jak i celowościowej, prowadzą do poprawnego wniosku, zgodnie z którym postać negatywnej reakcji organu nadzoru budowlanego na zewnętrzny impuls mający na celu uruchomienie postępowań, o których mowa w art. 53a

²⁶ Zob. wyrok NSA z 2.03.2023 r., II OSK 1804/22, LEX nr 3518602; postanowienie NSA z 25.05.2023 r., II OSK 680/23, LEX nr 3572835.

ust. 1 i art. 72a pr. bud., powinno być pismo – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 238 § 1 k.p.a. Jednakże nie sposób nie zauważyć, że przyjęte nowelizacją z 13.02.2020 r. rozwiązania znacznie obniżają poziom ochrony podmiotów, które pomimo że legitymują się interesem prawnym, zostały pozbawione możliwości żądania wszczęcia postępowania administracyjnego. Mechanizm przewidziany w art. 233 k.p.a. czy też możliwość zwrócenia się do prokuratora, który ma prawo zwrócenia się do właściwego organu nadzoru budowlanego, o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodności z prawem bądź Rzecznika Praw Obywatelskich, któremu na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁷ przysługują takie same prawa w postępowaniu administracyjnym, jakie ma prokurator, nie kompensują prawa do skutecznego żądania wszczęcia postępowania administracyjnego.

Jak już wyżej wspomniano, dostrzeżone problemy zasługują również na ogłód z perspektywy instrumentarium, jakim dysponuje nauka prawa administracyjnego. W tym względzie wpisują się przede wszystkim w tematykę praw refleksowych, przynależną do szerokiego kręgu zainteresowań badawczych Dostojnego Jubilata²⁸.

Mając świadomość, że konstruktywna krytyka uregulowań art. 53a ust. 1 i art. 72a pr. bud. z pozycji praw refleksowych wymaga pogłębionych badań, wykraczających poza ramy i charakter niniejszego opracowania, pragnę jedynie nadmienić, że sens szczegółowego i pogłębionego teoretycznie przedstawienia tego zagadnienia znajduje potwierdzenie w słowach Profesora Andrzeja Matana, który upatruje w konstrukcji praw refleksowych użyteczne narzędzie badawcze m.in. „do analizy kwestii związanych z pojęciem «interesu prawnego»”²⁹.

prof. dr hab. Tomasz Bąkowski – Uniwersytet Gdański, ORCID: 0000-0002-9363-2124

²⁷ Dz.U. z 2023 poz. 1058.

²⁸ Zob. w szczególności A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Causus” 2005/35(1), s. 9–13.

²⁹ A. Matan, *Ochrona praw refleksowych...*, s. 13.

CZEGO MOŻNA OCZEKIWAĆ OD ZASADY UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ¹

Agnieszka Bielska-Brodziak, Marlena Drapalska-Grochowicz,
Marek Suska

1. ZASADA UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ I JEJ UZASADNIENIE

Potraktowanie zaufania jako celu, do którego osiągnięcia powinny zmierzać podmioty publiczne, czyni z Kodeksu postępowania administracyjnego² akt prawny o wyjątkowym charakterze. Ani jedna z ustaw normujących postępowanie przed sądami nie wspomina wszak o zaufaniu obywateli jako pożądanym stanie rzeczy. Podobnie zresztą Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.³, choć w tym przypadku za jedną z „konsekwencji”⁴ zasady demokratycznego państwa prawnego uznaje się właśnie obowiązywanie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa⁵.

Na rolę zaufania wskazywał już pierwotny tekst Kodeksu postępowania administracyjnego, implikując ten stan jako już istniejący i warty „pogłębiania”⁶. Dopiero w 2011 r. ustawodawca zrezygnował z nadmier-

¹ Praca powstała w wyniku realizacji projektów badawczych o numerach 2019/35/B/HS5/04464 oraz 2019/35/N/HS5/04370, finansowanych ze środków Narodowego Centrum Nauki.

² Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej: k.p.a.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Krytycznie na temat pojęcia wynikania z klauzuli demokratycznego państwa prawnego J. Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 53–55.

⁵ Na ten temat zob. np. T. Pietrzykowski, *Ujarmianie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014, s. 175–177.

⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, art. 6: „Organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa”.

nego optymizmu w kwestii stosunku obywateli do administracji publicznej, wzywając jej organy do prowadzenia postępowania „w sposób budzący zaufanie”⁷. W ramach reformy z roku 2017⁸ tę wytyczną znacznie rozszerzono, nadając art. 8 k.p.a. następujące brzmienie:

„§ 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

§ 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

Dokonane wówczas zmiany polegały, po pierwsze, na zobowiązaniu organów administracji publicznej do kierowania się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Po drugie, dodano do przepisu zacytowany już § 2. Można kwestionować, czy mieliśmy tu do czynienia z wprowadzeniem nowości normatywnej⁹, skoro – zwłaszcza w odniesieniu do § 2 – już wcześniej judykatura i doktryna przyjmowały, że zakaz odstępowania od utrwalonej praktyki jest konsekwencją zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej¹⁰. Samo wysłowienie tej konsekwencji w tekście prawnym poważnie modyfikuje jednak jej status¹¹, choćby w związku z dokładniejszym zarysowaniem jej granic, niż miało to miejsce wcześniej, gdy postrzegano ją jako „wynikającą” z art. 8 k.p.a.

⁷ Ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18). Weszła w życie 11.04.2011 r. Artykuł 8 k.p.a. otrzymał wówczas brzmienie: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”.

⁸ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

⁹ Krytycznie na temat nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego niewprowadzających nowości normatywnych Z. Kmiecik, *Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórstwa*, PiP 2020/6, s. 45–47.

¹⁰ Zob. np. raport z uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z 15.09.2016 r., s. 60, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> (dostęp: 29.05.2023 r.), dalej: raport z uzgodnień międzyresortowych.

¹¹ Jak stwierdził w jednej ze swoich odpowiedzi Minister Rozwoju: „Wyartykułowanie w art. 8 § 2 k.p.a. zasady ochrony uzasadnionych (uprawnionych) oczekiwań ma więc na celu jej mocniejsze osadzenie w praktyce organów administracji publicznej” (raport z uzgodnień międzyresortowych, s. 54).

Przedmiotem dalszej analizy będzie właśnie zasada wysłowiona w art. 8 § 2 k.p.a., którą sami projektodawcy nowelizacji określali mianem „zasady pewności prawa” lub „zasady uprawnionych oczekiwań”¹², a także „zasady uzasadnionych oczekiwań”¹³. Pierwsze z tych określeń wydaje się zbyt szerokie dla treści art. 8 § 2 k.p.a., zaś nazwanie oczekiwań „uprawnionymi” niepotrzebnie kojarzy się z istnieniem jakiegoś szczególnego „uprawnienia” do żywienia oczekiwań konkretnego rodzaju. Dlatego też za najlepszą uznajemy trzecią z propozycji i będziemy się nią posługiwać w naszych rozważaniach.

Projektodawcy uzasadniali konieczność wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego obecnego art. 8 § 2 przede wszystkim próbą zbliżenia zbioru zasad ogólnych postępowania administracyjnego do Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁴. W tym przypadku chodziło o art. 10 ust. 2 tego kodeksu¹⁵: „Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez daną instytucję”.

Warto zacytować kilka dalszych fragmentów z uzasadnienia projektu ustawy, mogących mieć znaczenie dla refleksji nad jej treścią: „Strona, zwłaszcza jeżeli występuje do organu, z reguły w sprawach wymagających uprzedniego zaangażowania istotnych zasobów, w tym czasu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. (...) Racjonalne planowanie działań strony wymaga zatem od organów administracji publicznej respektowania zasady nieodstępowania od utrwalonej praktyki, czy innymi słowy – zasady respektowania uprawnionych oczekiwań, wynikających z utrwalonej praktyki danego

¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 15, dalej: Uzasadnienie rządowego projektu ustawy.

¹³ Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z 16.09.2016 r., s. 43, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> (dostęp: 29.05.2023 r.), dalej: raport z konsultacji publicznych. W literaturze pojawiają się jeszcze inne określenia tej zasady, jak choćby „zasada konsekwencji (respektowania utrwalonej praktyki administracyjnej)”. Zob. J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, art. 8, s. 91.

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, s. 6.

¹⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, s. 15. Na ten temat zob. także J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 47–49.

organu. (...) Skutki zmiany utrwalonej praktyki organów administracji nie powinny działać wstecz, powodując niekorzystne skutki dla stron”¹⁶.

Wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego zasady uzasadnionych oczekiwań stanowiło więc – przynajmniej w sferze publicznie deklarowanych motywów – zmianę o charakterze proobywatelskim, niezależnie od faktu, że już wcześniej można było mówić o jej obowiązywaniu na gruncie Kodeksu. Projektodawcy dostrzegli, że z perspektywy strony zmiana utrwalonej praktyki może mieć analogiczne skutki jak zmiana prawa¹⁷.

Znaczenie ochrony uzasadnionych oczekiwań w przyszłości będzie prawdopodobnie jedynie wzrastać, stosownie do coraz szerszego dostępu do informacji na temat działań administracji publicznej (i sądów administracyjnych), a także zbliżającej się rewolucji w przetwarzaniu tych danych, jakie zwiastuje udostępnienie zaawansowanych algorytmów przetwarzania języka naturalnego¹⁸.

Najistotniejsze z ograniczeń realizacji zasady uzasadnionych oczekiwań wynikają z dwóch źródeł: sposobu rozumienia „utrwalonej praktyki” oraz „uzasadnionych przyczyn” odstępstwa od takiej utrwalonej praktyki. Oczekiwanie co do rozstrzygnięcia sprawy w takim samym stanie faktycznym i prawnym są bowiem uzasadnione jedynie wtedy, gdy wynikają z utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw. Kiedy praktykę można uznać za utrwaloną, o czyją praktykę chodzi i wreszcie – jak obywatel miałby ją poznać i wyrobić sobie oczekiwania na jej podstawie – wszystko to wyznacza zakres ochrony oczekiwań obywateli. Następnie jednak zakres ten pomniejszają jednak „uzasadnione przyczyny”, usprawiedliwiające odstępstwo od utrwalonej praktyki i tym samym niespełnienie uzasadnionych oczekiwań obywateli.

W niniejszym opracowaniu przyjmujemy perspektywę historycznego prawodawcy, obserwując kształtowanie się jego intencji w czasie, w którym uczestnicy procesu legislacyjnego poświęcili najwięcej uwagi zasadzie uzasadnionych oczekiwań. Były to przede wszystkim etapy uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego postępowania projektodawczego (zob. pkt 2 opracowania). Jednocześnie

¹⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, s. 15.

¹⁷ Na ten temat szerzej A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *Pewność prawa a zasada interpretatio retro non agit*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2023/36(3), s. 51–65. Zob. także wyroki TK z 27.11.1997 r., U 11/97, OTK 1997/5–6, poz. 67, oraz z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK 1999/3, poz. 40.

¹⁸ A.B. Cyphert, *A Human Being Wrote This Law Review Article: GPT-3 and the Practice of Law*, „UC Davis Law Review” 2021/55(1), s. 421–423.

będziemy sięgać do wypowiedzi przedstawicieli doktryny na temat art. 8 § 2 k.p.a. w miejscach, w których:

- 1) rozwijają oni refleksje zainicjowane w procesie legislacyjnym (np. definicja „utrwalonej praktyki” czy lista „uzasadnionych przyczyn” odstępstwa od niej) lub
- 2) zajmują wyraźne stanowisko w kwestiach, których nie sposób uznać za wyjaśnione w trakcie prac nad nowelizacją (np. zagadnienie „zasięgu” utrwalonej praktyki – czy każdy organ powinien trzymać się jedynie własnej, czy też celem jest ustalenie ogólnopolskiej utrwalonej praktyki rozstrzygania danych kategorii spraw).

Naszymi celami badawczymi są:

- 1) przeprowadzenie wykładni dwóch zwrotów kluczowych dla rozumienia zasady uzasadnionych oczekiwań – „utrwalonej praktyki” (zob. pkt 2 opracowania) oraz „uzasadnionych przyczyn” (zob. pkt 3 opracowania);
- 2) krytyczna analiza zrekonstruowanej zasady uzasadnionych oczekiwań dla określenia tych spośród jej elementów, które mogą sprzyjać budzeniu zaufania obywateli do władzy publicznej, jak i tych, które mogą prowadzić do przeciwnego rezultatu (zob. pkt 4 opracowania).

2. PROBLEMY Z „UTRWALONĄ PRAKTYKĄ” – CO UZASADNIA OCZEKIWANIA OBYWATELI?

Przepis art. 8 § 2 k.p.a. ma na celu ochronę oczekiwań wynikających z istnienia „utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Analizowane określenie nie uległo znaczącym zmianom od czasu przedłożenia przez Ministra Rozwoju (organ wnioskujący) pierwszej wersji projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego postępowania projektodawczego. W ówczesnej wersji przepis odwoływał się jednak wprost do pojęcia oczekiwań, dlatego warto go w tym miejscu przytoczyć *in extenso*: „Organy administracji publicznej przy rozstrzyganiu sprawy biorą pod uwagę zgodne z prawem i możliwe do spełnienia oczekiwania strony wynikające z utrwalonej praktyki w zakresie rozstrzygnięć wydawanych w analogicznym stanie faktycznym i prawnym”¹⁹.

¹⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, organ wnioskujący: Minister Rozwoju, wersja z 4.07.2016 r.

Swoją ostateczną wersję w zakresie art. 8 § 2 k.p.a. projekt ustawy nowelizującej przybrał już na etapie prac projektodawczych; w Sejmie i w Senacie nie uległ żadnym zmianom i nie był przedmiotem dyskusji ani na posiedzeniu podkomisji²⁰, ani na posiedzeniu komisji sejmowej²¹. Zupełnie inna sytuacja miała miejsce w toku uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych, gdzie licznie zgłaszano wątpliwości do propozycji Ministra Rozwoju, a ten stanowczo bronił swojej pierwotnej propozycji. Analiza tej dyskusji pozwoli – w naszym przekonaniu – lepiej zrozumieć treść spozytywizowanej zasady uzasadnionych oczekiwań.

Co interesujące, to nie usunięte z propozycji sformułowanie „oczekiwania strony”, lecz właśnie pozostawione w niej określenie „utrwalona praktyka” budziło najwięcej wątpliwości podmiotów opiniujących projekt. W tym względzie podnoszono, że:

- 1) pojęcie utrwalonej praktyki jest nieostre i bardzo trudno wskazać, ile rozstrzygnięć tego samego rodzaju musi zapaść na przestrzeni pewnego (jak długiego?) okresu, aby można było mówić o jej powstaniu²²;
- 2) nie jest jasne, czy utrwalona praktyka ma mieć charakter ogólnopolski, czy też każdy organ powinien rozstrzygać w oparciu o własną utrwaloną praktykę²³;
- 3) strony mają stosunkowo ograniczony dostęp do możliwości poznania praktyki organu administracji publicznej i stwierdzenia, czy istnieje jakaś utrwalona praktyka i jaka jest jej treść²⁴.

Poniżej kolejno rozwinieśmy wymienione zastrzeżenia w oparciu o materiały legislacyjne i aktualne piśmiennictwo na temat art. 8 § 2 k.p.a. Już teraz możemy wskazać, że jedynie pierwszy z tych zarzutów uznajemy za

²⁰ Transmisja z posiedzenia podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego z 8.02.2017 r., cz. 2, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisja.xsp?documentId=96EA519B2A5406EFC12580BA003BBBBC&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T (dostęp: 29.05.2023 r.).

²¹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z 22.02.2017 r., s. 4, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/0D112B693AA39111C125815200493FEE/%24File/0159508.pdf> (dostęp: 29.05.2023 r.).

²² Uwagi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, raport z uzgodnień międzyresortowych, s. 62 i 66, a także uwaga Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, raport z konsultacji publicznych, s. 45.

²³ Uwaga Wojewody dolnośląskiego, raport z konsultacji publicznych, s. 48, a także uwagi Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, raport z uzgodnień międzyresortowych, s. 55, 57 i 62.

²⁴ Uwagi Ministerstwa Cyfryzacji oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, raport z uzgodnień międzyresortowych, s. 61 i 66.

chybiony, a kolejne dwa uważamy za trafne. W miejscach, w których stanowiska uczestników procesu legislacyjnego lub przedstawicieli doktryny oceniamy jako niezasadne, przedstawimy własne spojrzenie na dany problem.

Ad 1. Nieostrość określenia „utrwalona praktyka” jest oczywista i zamierzona przez projektodawcę. W odpowiedzi na zgłaszane w tym względzie uwagi Minister Rozwoju wyjaśniał, że: „Nie jest możliwe wskazanie ogólnych kryteriów, pozwalających na określenie danej praktyki mianem utrwalonej – w szczególności nie sposób dokonać tego rozróżnienia poprzez wskazanie liczby rozstrzygnięć”²⁵. Trzeba zauważyć, że określenia nieostre nie są na gruncie procedury administracyjnej niczym niezwykłym, by wspomnieć choćby o „interesie społecznym i słusznym interesie obywateli” (na których straży mają stać organy administracji publicznej)²⁶ czy „rażącym naruszeniu prawa” (którego stwierdzenie wywołuje daleko idący skutek w postaci nieważności decyzji administracyjnej)²⁷. W systemie prawa na nieostrym określeniu oparta została nawet konstrukcja przestępstwa, a więc obszaru, gdzie wymóg określoności jest najmocniejszy²⁸. Przestępstwem jest wszak jedynie ten czyn zabroniony, który jest społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy²⁹.

Jak w przypadku każdego określenia nieostrego, tak i na tle „utrwalonej praktyki” będą istniały przypadki niewątpliwie należące do zakresu tego określenia (ekstensja pozytywna), jak i te niewątpliwie do niego nie-należące (ekstensja negatywna)³⁰. Pomędzy nimi rozciągać się będzie sfera cienia semantycznego, pełna przypadków granicznych³¹. Rozstrzygnięcia w tych przypadkach granicznych mogą pomóc wspólnocie interpretacyjnej w stopniowym ograniczaniu sfery cienia semantycznego³².

²⁵ Odpowiedź Ministra Rozwoju, raport z konsultacji publicznych, s. 45 oraz raport z uzgodnień międzyresortowych, s. 65–66.

²⁶ Art. 7 k.p.a.

²⁷ Art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zob. A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, s. 171–172.

²⁸ Z uwagi na treść art. 42 ust. 2 Konstytucji RP i zasadę *nullum crimen sine lege*. Na ten temat zob. S. Tkacz, *Zasada nullum crimen sine lege jako źródło poszukiwania językowej granicy wykładni prawa karnego?*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020/2, s. 82–84.

²⁹ Art. 1 § 2 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

³⁰ M. Spychalska, *O nieostrości raz jeszcze*, „Studia Semiotyczne” 2010/27, s. 58.

³¹ H. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 2020, s. 209–216.

³² Na temat ewolucji określeń nieostrzych w tekstach prawnych w związku z rozstrzyganiem kolejnych przypadków granicznych zob. A. Bielska-Brodziak, M. Drapalska-Grochowicz, M. Suska, *Petrification and Updating. Evolution of Vague Terms in Legal Texts*, „International Journal for the Semiotics of Law” [w procesie redakcyjnym].

Zarzucanie pojęciu utrwalonej praktyki, że nie ma jasnych kryteriów stosowania, uznać należy zatem za chybione. Jest to określenie nieostre, rozmyślnie wprowadzone do tekstu prawnego i niewyróżniające się spośród innych określeń nieostrych, również tych obecnych w samym Kodeksie postępowania administracyjnego. Organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne rozstrzygają w wielu przypadkach granicznych i trudno jest dostrzec argumenty za tym, że nie poradzą sobie z tym zadaniem akurat w odniesieniu do „utrwalonej praktyki”³³.

W tym miejscu warto przyjrzeć się próbom dookreślenia analizowanego pojęcia. Nie eliminują one oczywiście przypadków granicznych, niemniej mogą ukierunkowywać dokonywane w tym względzie oceny. I tak w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że: „Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć sposób stosowania normy prawnej (jej subsumpcji) przez organ w takim samym stanie faktycznym, który można uznać za dominujący w okresie, w którym miało miejsce oceniane zachowanie strony. Przysiót «utrwalonej» ma więc taka praktyka, która jest w stanie wzbudzić w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób (...)”³⁴. Zacytowana quasi-definicja nie zmniejsza oczywiście znacząco wątpliwości dotyczących określenia „utrwalona praktyka”, natomiast pozwala lepiej zrozumieć jego sens. Jak widać, w intencji projektodawcy, którą – wobec braku zmian dokonanych w projekcie ustawy w zakresie art. 8 § 2 k.p.a. – można uznać za intencję

³³ Nie zmienia to oczywiście faktu, że analiza stanu dyskusji we wspólnocie interpretacyjnej stawia przed prawnikiem trudne pytania. Por. A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *Węzeł gordyjski, czyli o in dubio pro tributario na tle klasyfikacji dyrektyw wykładni oraz pojęcia momentu interpretacyjnego*, PiP 2020/8, s. 76–79.

³⁴ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 16. W systemie prawnym obowiązują dwie definicje „utrwalonej praktyki interpretacyjnej”. Pierwsza w art. 14n § 5 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.), druga zaś w art. 35 ust. 4 ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.). Obie skoncentrowane są na stanowiskach dominujących w interpretacjach indywidualnych, które jednak są instytucją nieznaną ogólnemu postępowaniu administracyjnemu. Z tego względu nie mają one większego znaczenia dla rozważań nad pojęciem utrwalonej praktyki z art. 8 § 2 k.p.a. Warto jednak zwrócić uwagę, że w obu tych przypadkach dla uznania praktyki interpretacyjnej za utrwaloną wymaga się, by pewne poglądy dominowały „w trakcie danego okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego”. Na gruncie tych ustaw utrwalona praktyka interpretacyjna musi się więc kształtować co najmniej przez czas wynoszący rok.

ustawodawcy³⁵, ocenę praktyki jako utrwalonej należy przeprowadzać bardziej z perspektywy podmiotowej niż przedmiotowej. Nie oznacza to oczywiście, że każdy przypadek wzbudzenia oczekiwań u strony powoduje, że praktykę należy uznać za utrwaloną. Oczekiwania te muszą być uzasadnione, co oznacza, że będą podlegały dalszej ocenie.

W literaturze z kolei proponuje się nieco inną quasi-definicję „utrwalonej praktyki”: „Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych”³⁶. Definicja ta jest również akceptowana w orzecznictwie³⁷. B. Kwiatek w podobnym duchu akcentuje, że utrwalona praktyka musi przejawiać się co najmniej w kilkunastu rozstrzygnięciach, i to wydawanych przez dłuższy czas („Wydanie nawet dużej ilości jednolitych orzeczeń w krótkim czasie nie oznacza stworzenia utrwalonej praktyki”³⁸).

Podsumowując, projektodawcy w swoim rozumieniu utrwalonej praktyki kładli nacisk na jej zdolność do wzbudzania oczekiwań u „ostrożnych i należycie poinformowanych” podmiotów. Komentatorzy przepisu wskazują zaś, że takimi właściwościami może odznaczać się praktyka, która jest długotrwała, wielokrotnie powtarzana oraz – co bardzo istotne – publicznie znana (zob. *ad* 3).

Ad 2. W odpowiedzi na zgłaszane wątpliwości dotyczące „ogólnopolskiego” lub „lokalnego” charakteru utrwalonej praktyki Minister Rozwoju w rządowym postępowaniu projektodawczym stwierdzał jednoznacznie, że: „Wprowadzenie art. 8 § 2 k.p.a. ma zapewnić jednolitość orzecznictwa organów administracji w danej kategorii spraw w skali kraju. Ograniczenie stosowania zasady jedynie do praktyki danego organu wypaczałoby sens proponowanej regulacji. (...) nie jest zasadne, by «z zasady» akceptować różnorodną miejscowo i instancyjnie praktykę”³⁹. Komentatorzy

³⁵ Na temat problematyki adekwatności uzasadnienia projektu ustawy zob. A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017, s. 180–193.

³⁶ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 8, s. 146.

³⁷ Zob. np. wyroki NSA z 21.04.2020 r., II GSK 1513/19, LEX nr 3025607, lub z 21.10.2020 r., II OSK 1871/20, LEX nr 3096458.

³⁸ B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017/1, s. 49.

³⁹ Odpowiedź Ministra Rozwoju, raport z uzgodnień międzyresortowych, s. 57–59, a także s. 61 oraz raport z konsultacji publicznych, s. 47.

art. 8 § 2 k.p.a. zajmują zaś stanowisko, że organ administracji publicznej powinien z urzędu badać jedynie własną utrwaloną praktykę: „(...) trudno oczekiwać od organu właściwego w sprawie, by z urzędu poszukiwał linii orzeczniczej wśród «bliźniaczych» organów, zwłaszcza że decyzje administracyjne – w odróżnieniu od wyroków sądów – nie są dostępne publicznie”⁴⁰. Zdaniem J. Wegner nie wyklucza to jednak powoływania się przez stronę na utrwaloną praktykę innych organów⁴¹. Z kolei B. Kwiatek kategorycznie stwierdza, że „za niedopuszczalne należy uznać stosowanie się organu do utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw innego organu”⁴². „Regionalizacji praktyki” ma zapobiegać „działanie organów wyższego stopnia, a w szczególności sądów administracyjnych”, które „powinny zmierzać do ujednolicenia praktyki w wymiarze całego kraju”⁴³. Jednocześnie, zdaniem Kwiatka, sądy administracyjne przy orzekaniu nie muszą uwzględniać faktu, że organ administracji publicznej miał jakąś utrwaloną praktykę w danej sprawie⁴⁴. Warto zauważyć, że cytowane już postanowienie art. 10 ust. 2 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej także odnosi się do oczekiwań wynikających z działań „podejmowanych w przeszłości przez daną instytucję”.

W naszej ocenie słuszny był więc zarzut, że projektowany przepis art. 8 § 2 k.p.a. nie wyjaśnia, o czyją utrwaloną praktykę chodzi, i – co więcej – pomimo zgłaszanych zastrzeżeń kwestii tej nie rozstrzygnięto wprost w toku procesu legislacyjnego. Stanowiska w tym przedmiocie są zaś skrajnie różne. Utrwalona praktyka ma być:

- 1) albo ogólnopolska i kształtowana przez organy administracji publicznej wspólnie z sądami administracji publicznej;
- 2) albo lokalna, kształtowana wyłącznie przez dany organ administracji publicznej (przy czym musi on uwzględniać wiążące go decyzje organu wyższego stopnia, a przede wszystkim wyroki sądów administracyjnych).

⁴⁰ J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, art. 8, s. 103.

⁴¹ „O ile strona nie wykaże stosownej inicjatywy, organ prowadzący postępowanie powinien się ograniczyć do analizy własnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach” – J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, art. 8, s. 103.

⁴² B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka...*, s. 50. Pogląd ten przejmuje P. Krzykowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpik, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 8, s. 58–59.

⁴³ B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka...*, s. 50–51 i 56–57.

⁴⁴ B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka...*, s. 55.

Ad 3. W rządowym postępowaniu projektodawczym rządziej podnoszony był zarzut dotyczący ograniczonych możliwości powzięcia uzasadnionych oczekiwań przez obywateli. Zarzut – dodajmy od razu – w naszej ocenie niezwykle celny, choć głównie przy przyjęciu, że „utrwalona praktyka” może mieć tylko charakter lokalny. Eliminuje to bowiem orzecznictwo sądów administracyjnych jako bazę, na której obywatele mogliby budować swoje uzasadnione oczekiwania⁴⁵. Nie ulega przy tym wątpliwości, że dostęp do decyzji administracyjnych jest stosunkowo wąski, nieporównywalnie gorszy niż do orzeczeń sądów administracyjnych. Orzecznictwo sądowoadministracyjne jest zresztą niejako przy okazji najlepszym źródłem wiedzy na temat orzecznictwa administracyjnego.

Na jakiej podstawie strona może zatem budować swoje „uzasadnione oczekiwania”, jeżeli interesować nas będzie wyłącznie praktyka danego organu orzekającego?⁴⁶ W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano: „Zasada uprawnionych oczekiwań zyskuje szczególne znaczenie w sferze uznania administracyjnego oraz w zakresie spraw, w których organ zajął stanowisko, np. przyjmując wytyczne lub ogłaszając interpretację prawa, czy w innych wypowiedziach o charakterze tzw. miękkiego prawa. (...) wytyczne i inne akty tzw. miękkiego prawa kreują uzasadnione, rozsądne oczekiwania, że organy będą się do nich stosowały”⁴⁷. Można wyrazić ostrożne przypuszczenie, że stosunkowo niewiele organów ogłasza dokumenty, na podstawie których można byłoby budować oczekiwania co do przyszłych działań tych organów. Zjawisko to dotyczy raczej organów naczelnych i centralnych, niż tych działających na niższym szczeblu, zazwyczaj orzekających w pierwszej instancji.

Nie jest oczywiście wykluczone, że w konkretnym przypadku dojdzie do udzielenia stronie jakiejś formy zapewnienia co do utrwalonej praktyki organu administracji publicznej. W takiej sytuacji oczekiwania strony podlegałyby ochronie nie tylko z uwagi na zasadę uzasadnionych oczekiwań, lecz także zasadę informowania stron⁴⁸. Wymóg „skierowania zapewnienia wprost do skarżącego” stawia się na gruncie prawa po-

⁴⁵ Na ten temat zob. spostrzeżenia J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania...*, s. 180–181.

⁴⁶ Zob. uwagi na temat znaczenia jawności działania administracji publicznej dla możliwości powoływania się na utrwaloną praktykę, sformułowane w: P.M. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 65.

⁴⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, s. 15–16.

⁴⁸ Art. 9 k.p.a. Na ten temat zob. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 8, s. 85.

datkowego w odniesieniu do oczekiwań, które mogłyby być chronione przez przyjmowaną tam zasadę uzasadnionych oczekiwań⁴⁹. „Jednostka na jego podstawie powinna zatem nabyć zaufanie, że jej coś personalnie obiecano”⁵⁰. Jak stwierdza W. Morawski, „zaufania nie mogła nabyć osoba trzecia, nawet jeżeli знаła treść interpretacji. Jeśli nabyła pewne zaufanie, zakładając, że organ podatkowy powinien także ją potraktować identycznie, to nie jest to zaufanie, które bazowałoby na jakiejś podstawie normatywnej. Po prostu nic jej nie obiecano”⁵¹.

Podsumowując, choć strony mogą budować swoje oczekiwania wobec organów administracji publicznej na podstawie ich własnych utrwalonych praktyk, to jednak w stosunkowo niewielu przypadkach mogą ustalić treść tych praktyk, nie korzystając z wnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej⁵². Ogłoszenie wytycznych czy podobnych dokumentów albo bezpośrednio zapewnienie strony o istnieniu pewnej utrwalonej praktyki będą zaś prawdopodobnie zjawiskami rzadkimi. Ograniczenie pojęcia utrwalonej praktyki jedynie do praktyki „lokalnej”, do działań danego organu orzekającego (zob. *ad* 2), pozbawia zaś ochrony oczekiwania, które prawdopodobnie występują u stron najczęściej – a więc te zbudowane na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych.

3. ODSTĄPIENIE OD UTRWALONEJ PRAKTYKI Z „UZASADNIONEJ PRZYCZYNY”

Istnienie utrwalonej praktyki nie oznacza bezwzględnego obowiązku jej przestrzegania przez organ administracji publicznej. Organ może bowiem pominąć tę utrwaloną praktykę z „uzasadnionej przyczyny”. Przepis art. 8 § 2 k.p.a. nie zawiera nawet przykładowego katalogu takich przy-

⁴⁹ A. Ćwik-Bury, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Refleksje na gruncie prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022/3, s. 37.

⁵⁰ A. Ćwik-Bury, *Zasada ochrony...*, s. 37.

⁵¹ W. Morawski, *Zasada równości a indywidualne interpretacje podatkowe* [w:] *Ochrona praw podatnika. Diagnoza sytuacji*, red. A. Franczak, Warszawa 2021, s. 283.

⁵² Powstaje jednak pytanie, czy wniosek o dostęp do informacji publicznej na temat utrwalonej praktyki organu administracji publicznej nie powinien być traktowany jako wniosek o udostępnienie informacji przetworzonej, co podlega ocenie z perspektywy „szczególnej istotności dla interesu publicznego” (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

czyn, sformułowano go jednak w uzasadnieniu projektu ustawy⁵³. Są to zatem w szczególności:

- 1) oczywista niezgodność praktyki z prawem;
- 2) fakt, że praktyka była wynikiem przestępstwa;
- 3) brak obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony (np. z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych);
- 4) ważny interes publiczny (zmiana tzw. polityki administracyjnej). Ponadto należałoby wskazać:
- 5) konieczność uwzględnienia innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego⁵⁴. Pośród tych przyczyn projektodawcy nie wymienili zmiany linii orzeczniczej organów wyższego stopnia czy sądów administracyjnych, co wynikało z ich założenia, że utrwalone praktyki mają być kształtowane nie przez każdy organ orzekający z osobna, lecz jednolicie w skali kraju. W wizji projektodawców zmiany stanowisk organów wyższego stopnia lub sądów administracyjnych miały być elementem kształtowania się „utrwalonej praktyki”, a nie czymś zewnętrznym względem niej⁵⁵. Jeżeli jednak przyjmujemy alternatywną wizję, kolejnymi „uzasadnionymi przyczynami” odstąpienia od utrwalonej praktyki stają się:
- 6) zmiana linii orzeczniczej organów wyższego stopnia lub sądów administracyjnych (a także sądów europejskich)⁵⁶,
- 7) a także tym bardziej „obowiązek spełnienia w danej sprawie wytycznych sądu administracyjnego, które zostały wyrażone w orzeczeniu, dotyczących oceny prawnej oraz wskazania co do dalszego postępowania w sprawie”⁵⁷.

Bardzo istotne jest spostrzeżenie P. Przybysza, że odstąpienie od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw powinno być trwałe, a nie jednorazowe: „Organ nie może bowiem odstąpić od utrwalonej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy, a równocześnie kontynuować

⁵³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, s. 16.

⁵⁴ Odpowiedź Ministra Rozwoju, raport z uzgodnień międzyresortowych, s. 57.

⁵⁵ Por. uwagi Miasta Kraków i odpowiedź Ministra Rozwoju, raport z konsultacji publicznych, s. 43.

⁵⁶ Zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, art. 8, s. 147; tak samo J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, art. 8, s. 103; H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, art. 8, s. 152.

⁵⁷ B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka...*, s. 54.

wać te praktykę w innych sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym⁵⁸.

Ponadto zaś każde odstępianie od utrwalonej praktyki powinno być „dokładnie i wszechstronnie” uzasadnione przez organ administracji publicznej⁵⁹. Należałoby chyba dodać także, że tam gdzie to zasadne, od praktyki należy odstępować w sposób rozłożony w czasie, z możliwym zakomunikowaniem tego zamiaru adresatom oraz z uwzględnieniem możliwości innego potraktowania spraw w toku⁶⁰.

Analizując powyższy katalog uzasadnionych przyczyn, warto zauważyć, że te określone w pkt 1 i 2 oraz 5 i 6 skupiają się na prawnych możliwościach realizacji zasady uzasadnionych oczekiwań. Nie jest w żaden sposób kontrowersyjne stwierdzenie, że organ nie tylko może, lecz musi wręcz odstąpić od praktyki, która była oczywiście niezgodna z prawem czy która została wiążąco zakwestionowana przez sąd administracyjny. W istocie zasada uzasadnionych oczekiwań zostaje tu osadzona na tle całego systemu prawnego, co musi prowadzić do pewnego ograniczenia jej zakresu.

Znacznie większe wątpliwości budzą zaś – wskazane już przez samych projektodawców – uzasadnione przyczyny zawarte powyżej w pkt 3 i 4, a zatem „brak obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony” oraz „zmiana polityki administracyjnej”⁶¹. Te ograniczenia mają charakter raczej faktyczny niż prawny i można podać w wątpliwość, czy nie są one tak szerokie, że prowadzą wręcz do zanegowania istoty zasady uzasadnionych oczekiwań. Obywatel mający uzasadnione oczekiwania liczy przecież na to, że – o ile nie będzie to sprzeczne z prawem – otrzyma w swojej sprawie rozstrzygnięcie zgodne z dotychczasową, utrwaloną praktyką. Jeśli zaś organ może odstępować od utrwalonej praktyki z przyczyn takich jak wskazane w pkt 3 i 4, zasada uzasadnionych oczekiwań staje się bardzo wątpliwym ograniczeniem dyskrecyjnej władzy organów

⁵⁸ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, art. 8, s. 87; tak samo wyroki NSA z 15.05.2018 r., II OSK 1105/18, LEX nr 2525972, lub z 10.06.2020 r., II OSK 3971/19, LEX nr 3030360.

⁵⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, s. 16.

⁶⁰ J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania...*, s. 146.

⁶¹ Prawnicy świadomi zagrożeń, jakie dla uzasadnionych oczekiwań rodzi możliwość zaniechania ich ochrony w wypadku zmiany polityki administracyjnej, starają się obwarowywać tę ostatnią dodatkowymi ograniczeniami: „Obywatel nie powinien jednak zostać złapany w pułapkę między dwoma politykami. Przyjęte polityki powinny być przewidywalne i stabilne, a ich ewentualne zmiany należy zakomunikować i przeprowadzić. Obywatele muszą wziąć pod uwagę, że polityka może się zmienić. Nie może to jednak odbyć się nagle, niespodziewanie” – J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania...*, s. 171.

administracji publicznej. Oczywiście przyczyny te będą miały zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do decyzji uznaniowych, jednak to właśnie w sferze uznania administracyjnego zasada uzasadnionych oczekiwań miała, zgodnie z intencjami projektodawców, znajdować najszersze zastosowanie⁶².

4. ZAMIAST ZAKOŃCZENIA. ZASADA UZASADNIONYCH OCZEKIWAŃ A BUDZENIE ZAUFANIA DO WŁADZY PUBLICZNEJ

W teorii prawa stosuje się różne typologie celów regulacji prawnych. Jedną z nich jest odróżnienie celów niższego i wyższego rzędu⁶³: „Cel niższego rzędu (cel instrumentalny) to taki, którego realizacja ma być środkiem do spełnienia jakiegoś innego celu, będącego w odniesieniu do tego pierwszego celem wyższego rzędu”⁶⁴.

Ochrona uzasadnionych oczekiwań obywateli ma charakter celu instrumentalnego w stosunku do celu wyższego rzędu, jakim jest budzenie zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Świadczy o tym nie tylko umiejscowienie w ustawie art. 8 § 2 k.p.a., lecz przede wszystkim historia tej zasady, którą już wcześniej postrzegano jako „wynikającą” z zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Ta instrumentalna relacja skłania nas do spojrzenia na art. 8 § 2 k.p.a. właśnie jak na jedno z narzędzi, które miałyby służyć budzeniu zaufania. Wykorzystując powyższe ustalenia, zwrócimy uwagę na te elementy zrekonstruowanej zasady uzasadnionych oczekiwań, które w naszej ocenie sprzyjają budzeniu zaufania, jak i te, które prowadzą do przeciwnego rezultatu.

Na poziom zaufania do władzy publicznej pozytywnie może wpływać samo przyznanie w treści ustawy, że prawa i obowiązki obywateli nie zawsze są w pełni zdeterminowane ustawą, a organy administracji publicznej nie są jedynie „ustami ustawy”. Tym samym w dyskursie publicznym kreuje się bardziej realistyczny obraz procesu stosowania prawa,

⁶² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, s. 15–16.

⁶³ Zob. A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 143–145.

⁶⁴ T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, „Studia Prawnicze” 1985/3–4, s. 57.

niepomijający faktu, że organ administracji publicznej dysponuje pewną władzą dyskrecjonalną.

Pozytywizacja zasady uzasadnionych oczekiwań jest także wyrazem aprobaty ustawodawcy wobec stanowiska, że obywatele mogą oczekiwać „minimalnych reguł uczciwości”⁶⁵ od organów administracji publicznej – a do takich reguł należy konsekwentne orzekanie w podobnych sprawach, bez nieuzasadnionych różnicowań. Można liczyć, że samo wypowiedzenie zasady uzasadnionych oczekiwań w ustawie będzie stanowiło środek oddziaływania na postawy urzędników administracji publicznej przez podkreślenie znaczenia konsekwencji w rozstrzyganiu spraw i zaakcentowanie, że obywatele mogą powoływać się na wcześniejsze decyzje lub postanowienia.

Zasada uzasadnionych oczekiwań wymusza na organach administracji publicznej większą staranność przy sporządzaniu uzasadnień decyzji czy postanowień przynajmniej w niektórych sprawach, w których istnieje jakaś utrwalona praktyka. Z uwagi na art. 8 § 2 k.p.a. organ nie może poprzestać na podniesieniu, że zmienił swój dotychczasowy sposób rozstrzygania, ponieważ „nie był nim związany”. Przepis art. 8 § 2 k.p.a. takie związanie wprowadza i mimo że jest ono dosyć luźne (o czym jeszcze niżej), to wywołuje przynajmniej konieczność wytłumaczenia się z odstąpienia od utrwalonej praktyki. Ponadto, nawet jeśli organ administracji publicznej przedstawi przekonujące uzasadnienie i „uwolni się” od utrwalonej praktyki, art. 8 § 2 k.p.a. wymusza na nim, by następnie konsekwentnie stosował zmienioną praktykę również w następnych analogicznych sprawach. Na marginesie można jednak wyrazić wątpliwość, czy istnieją skuteczne środki wymuszenia na organie administracji publicznej takiej konsekwencji.

Powyższe pokazuje, że najwyraźniejsze efekty zasady uzasadnionych oczekiwań, budujące zaufanie do władzy publicznej, mają charakter ekspresyjny, społeczno-wychowawczy i komunikacyjny⁶⁶. Nie tworzy ona jednak dalej idących obowiązków po stronie organów administracji publicznej⁶⁷. Budzeniu zaufania do władzy publicznej za pomocą zasady uza-

⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 6.02.2018 r., VII SA/Wa 954/17, LEX nr 2506839.

⁶⁶ Na temat zjawiska symbolicznej legislacji zob. A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *Jak powstają symboliczne ustawy? Studium dwóch przypadków*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020/2, s. 122–125.

⁶⁷ Por. uwagi na temat art. 7a k.p.a. wyrażone w A. Bielska-Brodziak, M. Suska, *„Nie mogę ci wiele dać”. O intencjonalnej nieefektywności art. 7a Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.

sadnionych oczekiwań w naszej ocenie przeciwdziałają następujące okoliczności:

- 1) nie ma jasności co do tego, kto tworzy utrwaloną praktykę, czyje wypowiedzi „liczą się” w tym procesie;
- 2) jeśli przyjmimy „lokalny” model utrwalonej praktyki, tj. ograniczymy jej zakres do danego organu orzekającego, to trzeba zauważyć, że obywatele mają utrudniony dostęp do możliwości jej poznania;
- 3) katalog uzasadnionych przyczyn usprawiedliwiających odstępstwo od utrwalonej praktyki trzeba uznać za bardzo szeroki, zwłaszcza z uwagi na uwzględnienie przyczyn o faktycznym charakterze – braku obiektywnej możliwości spełnienia żądań strony oraz zmiany polityki administracyjnej;
- 4) brak związania sądów administracyjnych utrwalonymi praktykami, co może prowadzić do „cofnięcia ochrony”, jakiej udzielił organ administracji publicznej uzasadnionym oczekiwaniom strony postępowania.

Pomimo tych zastrzeżeń w naszej ocenie pozytywizacja zasady uzasadnionych oczekiwań jest rozwiązaniem istotnym ze względu na jego potencjalny, dobroczynny wpływ na kulturę administrowania. Oceny co do efektywności tego środka będzie jednak można sformułować dopiero w dłuższej perspektywie niż kilka lat, jakie upłynęły od omawianej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

dr hab. Agnieszka Bielska-Brodziak – Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0002-9926-6436

dr Marlena Drapalska-Grochowicz – Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0002-8602-2918

dr Marek Suska – Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0002-0950-5588

GRANICE PREZYDENCKIEGO PRAWA ŁASKI W ŚWIECIE KONSTYTUCJI RP Z 1997 R. PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI

Artur Biłgorajski, Anna Chorążewska

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Mimo że od wejścia w życie Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej minęło już 26 lat², kwestia granic przewidzianego w jej art. 139 prezydenckiego prawa łaski pozostała przedmiotem sporów i kontrowersji. Aby zobrazować skalę tych ostatnich, wystarczy wspomnieć, że w czerwcu 2023 r. dwie wiodące instytucje władzy sądowniczej – Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy – po raz wtóry wypowiedziały się w tym przedmiocie odmiennie, petryfikując stan niepewności prawnej. W zaistniałej sytuacji zagadnienie stanowiące temat niniejszego opracowania nie tylko nie straciło na aktualności, lecz wręcz przeciwnie – nabrało nowego znaczenia.

Z tych względów celem niniejszego opracowania stała się analiza i ocena granic prawa łaski na gruncie obowiązującej Konstytucji RP, przy wykorzystaniu metody prawnodogmatycznej. W szczególności autorzy stawiają sobie za zadanie ustalenie:

- 1) granic podmiotowych prawa łaski, czyli wobec kogo Prezydent RP może to prawo zastosować;
- 2) granic przedmiotowych prawa łaski, czyli od jakich dolegliwości może uwolnić beneficjenta prezydencki akt łaski;
- 3) granic stadialnych prawa łaski, czyli od kiedy Prezydent RP może to prawo zastosować.

Oczywiście niniejsze opracowanie nie pretenduje do miana wyczerpującego. Zamiarem autorów jest jedynie zarysowanie tematu i związanych z nim problemów oraz zainicjowanie szerszej dyskusji, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w szerszej formie monografii.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² Konstytucja RP weszła w życie z dniem 17.10.1997 r.

2. GENEZA PRAWA ŁASKI

Prawo łaski ma długą tradycję, sięgającą czasów monarchicznych³. Pierwotnie przysługiwało ono głowie państwa – cesarzowi, królowi, księciu itd., który miał władzę zarówno osądzania, jak i uwalniania od odpowiedzialności.

We współczesnych państwach demokratycznych dysponentem prawa łaski, w przeważającej większości przypadków, pozostała głowa państwa – prezydent, rzadziej monarcha. Zdarza się jednak, że uprawnienie to wykonuje inny organ, np. rząd (Szwecja), premier rządu federalnego, minister sprawiedliwości (Niemcy) albo parlament (Szwajcaria)⁴. Prawo łaski jest obecnie powszechnie regulowane w konstytucjach oraz w aktach rangi konstytucyjnej.

W historii Polski instytucja prawa łaski była znana od zarania naszej państwowości i – za wyjątkiem lat 1578–1791, gdy stosował ją Sejm – przynależała, odpowiednio, do króla, prezydenta, Rady Państwa. Sankcjonowały ją także wszystkie dotychczasowe polskie ustawy zasadnicze, poczynając od Ustawy Rządowej z 3.05.1791 r., w świetle której: „Król, któremu wszelka moc dobrze czynienia zostawiona być powinna, mieć będzie *ius agratiandi* (prawo łaski) na śmierć wskazanych, prócz *in criminibus status* (tj. zbrodni stanu, godzących w podstawy porządku politycznego Rzeczypospolitej)”.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego, oktrojowana przez Napoleona 22.07.1807 r. w art. 78 stanowiła, że: „Prawo łaski służy królowi. On tylko może darować lub zwolnić karę”. „Darowanie” kary odnosiło się do przebaczenia kary w całości lub jej złagodzenia, które mogło z kolei przybrać postać zmniejszenia jej wymiaru, jak i zmiany na łagodniejszą rodzajowo. Pojęcie zwolnienia kary dotyczyło natomiast uprawnienia króla do ogłaszania powszechnej amnestii.

Konstytucja Królestwa Polskiego oktrojowana 27.11.1815 r. przez cara Aleksandra I przewidywała w art. 43, że „prawo ułaskawienia zachowane jest wyłącznie królowi, który jest mocen darować lub zamienić karę”.

³ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, art. 139, nt 1, s. 1. Niektórzy przejawów stosowania prawa łaski doszukują już w starożytności, np. w Mezopotamii, Starożytnym Egipcie, Sparcie, Atenach czy w Starożytnym Rzymie. Zob. K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013, s. 1–27.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 681; por. B. Banaszak, *Prawo łaski nazbyt łaskawe*, „Rzeczpospolita”, 19.12.2005 r.; R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica” 2006/45, s. 168.

Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵ przyznawała w art. 47 Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego. Głowa państwa nie mogła jednak stosować tego prawa do „ministrów zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm”. Prezydent nie mógł także decydować o amnestii, która była udzielana wyłącznie w drodze ustawodawczej.

Kolejna polska międzywojenna ustawa zasadnicza również regulowała omawiane prawo. Artykuł 69 ustawy konstytucyjnej z 23.04.1935 r.⁶ stwierdzał, że: „Prezydent Rzeczypospolitej władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”. Głowa państwa, tak jak na gruncie Konstytucji marcowej, nie mogła udzielać amnestii, która wymagała drogi ustawodawczej.

W prawo łaski wyposażał Prezydenta Rzeczypospolitej również art. 13 tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.⁷ Przewidywał on w tym zakresie powrót do rozwiązań zawartych w art. 47 Konstytucji marcowej.

Od tradycji powierzania prawa łaski prezydentowi odstąpiła natomiast Konstytucja PRL⁸, która w swoim pierwotnym tekście powierzała wykonywanie tej kompetencji Radzie Państwa (art. 25 pkt 10). Co ciekawe, ustawa zasadnicza z 1952 r., w przeciwieństwie do Konstytucji marcowej i kwietniowej, w żaden sposób nie precyzowała treści prawa łaski, pozwalając na zdeterminowanie tej ostatniej przez poglądy nauki prawa i kształt praktyki⁹. Prawo łaski (również w żaden sposób nieograniczone) wróciło w ręce prezydenta wraz z restytucją tego organu na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r.¹⁰ (art. 32f ust. 1 pkt 10 Konstytucji PRL). Równie lakoniczną regulację tej kwestii zawierała tzw. Mała Konstytucja z 1992 r., ograniczająca się w art. 43 do stwierdzenia, że: „Prezydent stosuje prawo łaski”¹¹.

⁵ Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm., tzw. Konstytucja marcowa.

⁶ Dz.U. Nr 30, poz. 227, tzw. Konstytucja kwietniowa.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.).

⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

⁹ Zob. A. Murzynowski, *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965.

¹⁰ Zob. ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

¹¹ Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

Obowiązująca Konstytucja RP wysławia prezydenckie prawo łaski w następujący sposób: „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Jak wynika z zacytowanego art. 139 Konstytucji RP, treść i znaczenie prawa łaski, a także charakter i zakres czynności Prezydenta RP nie zostały w ustawie zasadniczej z 1997 r. zdefiniowane. Stąd wniosek, że w przypadku prawa łaski mamy do czynienia z pojęciem „zastanym”, którego znaczenie będzie wynikać z tradycji, nauki prawa i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia w prawie dotychczas obowiązującym¹².

3. GRANICE PODMIOTOWE PRAWA ŁASKI, CZYLI WOBEC KOGO PREZYDENT RP MOŻE TO PRAWO ZASTOSOWAĆ?

Wykładnia literalna wzmiankowanego art. 139 Konstytucji RP skłania do przekonania, że ustawa zasadnicza sama określa granice podmiotowe prawa łaski, stwierdzając, że nie stosuje się go do osób skazanych przez Trybunał Stanu. Powyższe odnosi się zarówno do odpowiedzialności konstytucyjnej, jak i odpowiedzialności karnej. Za wprowadzeniem przedmiotowego ograniczenia w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przemówił charakter odpowiedzialności konstytucyjnej, a także chęć zlikwidowania możliwości „rozgrywania” w ten sposób pewnych spraw politycznych.

Zgodnie z art. 198 Konstytucji RP za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie, ale wyłącznie za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, lub nabywaniem tego majątku.

W art. 139 Konstytucji RP nie ma sformułowania „w szczególności”, które sugerowałoby, że krąg osób, które nie mogą stać się beneficjentami

¹² R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski...*, s. 165; por. P. Rogoziński, *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009.

zastosowania prawa łaski, ma charakter wyłącznie przykładowy. Powołany przepis nie stanowi również np., że „sposób wykonywania prawa łaski szczegółowo określa ustawa”, co uniemożliwia ustawodawcy zwykłemu modyfikowanie kręgu podmiotów, w stosunku do których prezydenckiego prawa łaski zastosować nie można. Ponadto stosowanie prawa łaski należy uznać za zasadę, a wskazane ograniczenie podmiotowe – za wyjątek od zasady. Wyjątków zaś nie można domniemywać ani interpretować rozszerzająco.

4. GRANICE PRZEDMIOTOWE PRAWA ŁASKI, CZYLI OD JAKICH DOLEGLIWOŚCI MOŻE UWOLNIĆ BENEFICJENTA PREZYDENCKI AKT ŁASKI?

Lakoniczne, ogólne i niejednoznaczne sformułowania art. 139 Konstytucji RP spowodowały, że w nauce prawa konstytucyjnego ukształtowały się odmienne stanowiska co do zakresu przedmiotowego prezydenckiego prawa łaski.

Zwolennicy szerokiego rozumienia zakresu przedmiotowego prawa łaski przekonują, że głowa państwa, stosując prawo łaski, „nie jest skrepowana żadnymi ograniczeniami przedmiotowymi wyłączającymi z tej kompetencji niektóre przestępstwa lub kary. Brak jest dla takich ograniczeń podstawy w Konstytucji. Oznacza to, że może ułaskawić także w przypadku kar skarbowych, dyscyplinarnych, administracyjnych. Wówczas jednak obniżona zostaje ranga aktu łaski (...)”¹³.

Natomiast przedstawiciele nurtu wąsko interpretującego prawo łaski twierdzą, że obejmuje on swoim zasięgiem przede wszystkim dolegliwości orzeczone w procesie karnym i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, a nie obejmuje „jednak, z istoty rzeczy, dolegliwości orzekanych jako konsekwencja prawa w postępowaniu dyscyplinarnym, a zwłaszcza w procesie cywilnym (...), jako dotyczącym prawa prywatnego. Również ciężary nakładane przez organy administracyjne w ramach realizowania przez nie ustawowych zadań państwa (np. wymiar podatku), nawet potwierdzone wyrokiem sądu administracyjnego, nie mogą być przez Prezydenta redukowane lub znoszone w ramach prawa łaski. Nie są one bowiem karą nałożoną za złamanie prawa”¹⁴. Ponadto, podnosi się, że ła-

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 612.

¹⁴ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. 1, red. L. Garlicki, art. 139, nt 3, s. 1; tak też A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 249–250.

ska nie może dotyczyć cywilnych skutków skazania, np. rozstrzygnięcia w zakresie powództwa cywilnego, zasądzenia odszkodowania także z tego powodu, że naruszałaby wówczas prawa nabyte osób trzecich¹⁵.

Praktyka stosowania prawa łaski zdaje się przemawiać za jego węższym rozumieniem – akty łaski mają postać darowania lub złagodzenia orzeczonej kary oraz darowania innych skutków skazania. Nie stosuje się aktów łaski do wykonanych już postanowień skazującego wyroku, do ustalonych w wyroku karnym zobowiązań cywilnoprawnych¹⁶. Nasuwa się jednak pytanie, jak tę praktykę należy oceniać z perspektywy regulacji art. 139 Konstytucji RP.

Przyjęcie, że Prezydent RP stosuje prawo łaski jedynie w takim zakresie, jaki wyznaczają obowiązujące w tej mierze regulacje ustawowe, a więc Kodeksu postępowania karnego¹⁷, doprowadziłoby do interpretowania postanowień Konstytucji RP przez pryzmat ustawy, a powinna zachodzić relacja odwrotna. Należy zatem przyjąć, że ustawodawca może rozszerzyć zakres zastosowania prawa łaski poza sferę postępowania karnego. Dopóki takie regulacje ustawowe nie istnieją, Prezydent RP – chcąc zastosować prawo łaski do dolegliwości orzeczonej w postępowaniu innym niż karne – nie jest związany żadnymi regułami proceduralnymi. Stąd wniosek, że prezydenckie prawo łaski można traktować w kategoriach uniwersalnego środka quasi-odwoławczego, mogącego znajdować zastosowanie wobec wszystkich dolegliwości orzeczonych przez właściwy organ państwowy jako konsekwencja naruszenia przez obywateli (i cudzoziemców) przepisów prawa.

Wykładnia historyczna i celowościowa art. 139 Konstytucji RP każą nam jednak złagodzić powyższe stanowisko. Konstytucje międzywojenne wyraźnie mówiły bowiem o „karze”, a międzywojenna i powojenna praktyka dokonały petryfikacji darowania lub złagodzenia kary i/lub środka karnego orzeczonych za przestępstwo w procesie karnym (karno-administracyjnym) jako przedmiotu ulaskawienia. Ponadto stosowanie prawa łaski w stosunku do kar orzekanych w postępowaniach o mniejszym ciężarze gatunkowym, np. w postępowaniach dyscyplinarnych czy postępowaniu cywilnym, wydatnie obniżyłoby rangę analizowanej instytucji i zmieniłoby jej charakter ze środka o charakterze wyjątkowym w środek o charakterze masowym. A to na pewno nie było intencją ustrojodawcy. Prezydent bowiem nie powinien tak dalece ingerować w sprawowanie

¹⁵ A. Ważny [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1187.

¹⁶ L. Wilk, *O instytucji ulaskawienia (Uwagi de lege ferenda)*, PiP 1997/5, s. 58.

¹⁷ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).