



35 LAT
RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH
1988 – 2023

Prawo administracyjne ogólne z perspektywy praw człowieka

Grzegorz Krawiec





35 LAT
RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH
1988 – 2023

Prawo administracyjne ogólne z perspektywy praw człowieka

Grzegorz Krawiec

Warszawa 2023

Prawo administracyjne ogólne z perspektywy praw człowieka

Monografia

Autor:

dr hab. Grzegorz Krawiec – prawnik, doktor habilitowany nauk prawnych, stopień doktora habilitowanego nadany został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 26 września 2018 r. na podstawie pracy *Koncepcje płci a prawo administracyjne*, Warszawa 2015. Pracownik Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie, a ponadto główny specjalista w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Autor i współautor wielu publikacji, dot. europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i wielu innych, w tym komentarzy do ustaw z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

Recenzent:

dr hab. Michał Bożek, prof. UŚI

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
bip.brpo.gov.pl
Infolinia Obywatelska: 800 676 676

Warszawa 2023
ISBN: 978-83-65029-59-1
Nakład: 50 egz.

Oddano do składu w lutym 2023 r.
Podpisano do druku w marcu 2023 r.

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons:

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA)

Projekt, skład i łamanie oraz druk:

Grafpol sp. z o.o.
ul. Żmudzka 21, 51-354 Wrocław
www.argrafpol.pl
tel. 507 096 545

Spis treści

| | |
|--|-----------|
| Spis treści | 3 |
| Wykaz ważniejszych skrótów..... | 6 |
| Wstęp | 7 |
| Rozdział I Administracja publiczna. Prawo administracyjne | 9 |
| 1. Pojęcie i istota administracji publicznej..... | 10 |
| 2. Funkcje administracji publicznej | 16 |
| 3. Sfery działania administracji publicznej | 23 |
| 4. Pojęcie prawa administracyjnego | 26 |
| 5. Cechy prawa administracyjnego | 27 |
| 6. Nowa nauka prawa administracyjnego. Prawo administracyjne jako nauka sterująca | 29 |
| Rozdział II Administracja publiczna i prawo administracyjne a współczesność..... | 31 |
| 1. Administracja publiczna działająca zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego | 32 |
| 2. Dobre prawo, dobra administracja, dobry samorząd | 34 |
| 2.1. Dobre prawo | 34 |
| 2.2. Dobra administracja..... | 35 |
| 2.3. Dobry samorząd | 37 |
| 3. Zasada równości a administracja publiczna i prawo administracyjne | 38 |
| 4. Globalizacja a administracja publiczna i prawo administracyjne..... | 42 |
| 5. Sztuczna inteligencja a administracja publiczna i prawo administracyjne | 45 |
| 6. Udział społeczeństwa w procesie administrowania | 47 |
| 6.1. Zagadnienia wprowadzające. Inkluzywne prawo administracyjne | 47 |
| 6.2. Deliberacja i partycypacja..... | 49 |
| 6.3. Partycypacja społeczna/obywatelska | 50 |
| 7. Język administracji. Prawa językowe jako prawa człowieka..... | 53 |
| 8. Otwarcie na wartości | 55 |
| Rozdział III Wybrane podstawowe pojęcia prawa administracyjnego | 59 |
| 1. Stosunek administracyjnoprawny..... | 60 |
| 2. Sytuacja administracyjnoprawna | 62 |
| 3. Publiczne prawa podmiotowe | 63 |
| 4. Interes..... | 65 |
| 5. Współdziałanie (kooperacja), koordynacja..... | 68 |
| 6. Władza dyskrecyjna..... | 69 |
| 7. Kompetencje i zadania organów administracji publicznej..... | 73 |

| | |
|--|------------|
| 8. Sankcja administracyjna..... | 74 |
| 9. Odpowiedzialność publiczna | 76 |
| Rozdział IV. Źródła prawa administracyjnego | 81 |
| 1. Konstytucja RP | 83 |
| 2. Ratyfikowane umowy międzynarodowe | 84 |
| 3. Prawo Unii Europejskiej..... | 85 |
| 4. Ustawa..... | 88 |
| 5. Rozporządzenie | 91 |
| 6. Akty prawa miejscowego..... | 92 |
| 6.1. Istota aktów prawa miejscowego | 92 |
| 6.2. Statuty..... | 93 |
| 6.3. Przepisy wykonawcze..... | 95 |
| 6.4. Przepisy porządkowe | 96 |
| 6.5. Akty niebędące aktami prawa miejscowego wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego..... | 97 |
| 7. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego..... | 98 |
| Rozdział V. Prawne formy działania administracji publicznej | 101 |
| 1. Istota i znaczenie prawnych form działania administracji publicznej..... | 102 |
| 2. Akty normatywne | 104 |
| 3. Akt administracyjny..... | 105 |
| 3.1. Pojęcie aktu administracyjnego..... | 105 |
| 3.2. Rodzaje aktów administracyjnych | 106 |
| 3.3. Trwałość aktu administracyjnego | 110 |
| 3.4. Prawdliwość i wadliwość aktu administracyjnego..... | 113 |
| 3.5. Klauzule dodatkowe do aktu administracyjnego..... | 117 |
| 4. Umowa cywilnoprawna | 118 |
| 5. Umowa publicznoprawna | 120 |
| 6. Umowa administracyjna..... | 125 |
| 7. Czynności faktyczne (działania faktyczne)..... | 127 |
| 8. Milczenie organu administracji publicznej..... | 128 |
| Rozdział VI. Wstęp do ustrojowego prawa administracyjnego..... | 131 |
| 1. Zagadnienia wprowadzające. Zróżnicowanie podmiotów wykonujących zadania publiczne. | 132 |
| 2. Organ administracji publicznej..... | 133 |
| 3. Decentralizacja czy centralizacja?..... | 136 |
| 4. Powrót centralizacji? Recentralizacja | 138 |
| 5. Pojęcie samorządu | 144 |
| Rozdział VII. Kontrola administracji sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich | 147 |
| 1. Zagadnienia wprowadzające | 148 |

| | |
|---|------------|
| 2. Ogólna charakterystyka Rzecznika Praw Obywatelskich | 149 |
| 3. Zasady ogólne działania Rzecznika Praw Obywatelskich | 151 |
| 4. Ogólne uwagi o postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich..... | 155 |
| 5. Podjęcie czynności przez Rzecznika Praw Obywatelskich..... | 157 |
| 6. Czynności Rzecznika Praw Obywatelskich po zapoznaniu się z wnioskiem..... | 158 |
| 7. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich..... | 160 |
| 8. Czynności podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich po zbadaniu sprawy..... | 163 |
| 8.1. Uwagi wprowadzające | 163 |
| 8.2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym | 164 |
| 8.3. Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym..... | 166 |
| Bibliografia..... | 171 |

Wykaz ważniejszych skrótów

EKDA – Europejski Kodeks Dobrej Administracji

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000)

KPP – Karta Praw Podstawowych

NPM – New Public Management

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329).

PiP – Państwo i Prawo

PPP – Przegląd Prawa Publicznego

RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

ST – Samorząd Terytorialny

u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268).

u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 537)

u.r.p.o. – ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559)

ustawa antyalkoholowa – Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1119

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Wybitny przedstawiciel doktryny prawa, w tym prawa administracyjnego, prof. Hubert Izdebski stwierdził, iż „prawa człowieka coraz częściej są traktowane nie tylko jako podstawa zwykłych norm prawa, lecz jako samoistne części składowe porządku prawnego i – co więcej – punkt wyjścia rozważań doktryny i orzecznictwa, a nie jeden z elementów systemu, łącznie mającego zapewnić jak najlepsze rządzenie”¹. Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Wolności i prawa człowieka, stanowią obecnie, obok np., wartości istotny element poszczególnych gałęzi prawa oraz dogmatyk, omawiany nie jako dodatek, ale pewna integralna część rozważań, umieszczanych obok rozważań o charakterze czysto pozytywistycznym.

W prawie administracyjnym oraz w nauce prawa administracyjnego od dawna uznaje się znaczenie wolności i praw człowieka i obywatela. Limitują one działanie administracji publicznej wobec jednostki. Na początek więc konieczne jest wyjaśnienie podstawowych pojęć.

Przez prawo obywatelskie rozumieć należy „przyznanie podstawy prawnej umożliwiającej skuteczne skierowanie roszczenia o określone zachowanie się polegające na świadczeniu ze strony państwa lub obowiązek wskazanego podmiotu zareagowania na czynność jednostki”². Z kolei „prawna konstrukcja wolności tworzy sytuację, w której w określonej sferze obywatelowi lub osobie niebędącej obywatelem wolno czynić to, czego prawo nie zakazuje”³.

Rozróżnienie na wolności i prawa powinno być odczytywane z perspektywy statusu jednostki (wolność jako swoboda postępowania w granicach wyznaczonych normami prawnymi, prawo jako uprawnienia przyznane przez te normy), nie zaś od strony obowiązków władz publicznych, skoro powstają one zarówno w odniesieniu do wolności, jak i praw”⁴.

W pracy niniejszej skorzystano z pewnych podstawowych instytucji składających się na tak zwaną część ogólną prawa administracyjnego. Tradycyjnie bowiem przyjmuje się podział praw administracyjnego na część ogólną i część szczegółową. Część ogólna prawa administracyjnego zawiera pewne instytucje i zasady wspólne dla wszystkich działów prawa administracyjnego. Z kolei część szczegółowa składa się właśnie z poszczególnych działów prawa administracyjnego – np. obywatelstwo polskie, prawo budowlane, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, wolne zawody, pomoc społeczna itd. Część szczegółowa jest niezwykle szeroka i z tego powodu trudno ją w całości ogarnąć; trudności te spowodowane są również częstymi zmianami prawa w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, iż niekiedy autorzy posługują się wyrażeniem „część szczegółowa”, jednak właściwsze jest wyrażenie „część

¹ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 144.

² M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017, s. 63.

³ Tamże.

⁴ W. Brzozowski, w: *Prawa człowieka*, W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2018, s. 26.

szczegółowa". Część szczegółowa nie może być przeciwstawiana części ogólnej, nie jest wyjątkiem od niej a odwrotnie – stanowi jej uszczegółowienie. Tymczasem „część szczególna” może kojarzyć się z ustawą szczególną, która ma pierwszeństwo przed ustawą ogólną. W prawie administracyjnym tak nie jest: część ogólna zawiera pewne ogólne instytucje, a część szczegółowa stanowi jej uszczegółowienie.

Poza obszarem zainteresowania pozostaje w niniejszej pracy część szczegółowa, z uwagi na jej niezwykle szeroki charakter. W pracy omówiono podstawowe instytucje części ogólnej prawa administracyjnego, także z perspektywy wolności i praw człowieka i obywatela. Część ogólna prawa administracyjnego nie jest skodyfikowana, w przeciwieństwie do części ogólnej prawa cywilnego czy części ogólnej prawa karnego. Podkreślenia wymaga, że podejmowane były kilkakrotnie próby takiej kodyfikacji części ogólnej prawa cywilnego, ostatnia w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich – projekt Przepisów Ogólnych Prawa Administracyjnego⁵. Projekty te nie stały się jednak prawem obowiązującym.

W pracy niniejszej wyrażono wiele poglądów – panujących w doktrynie, orzecznictwie sądowym, a także stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich (w takim przypadku wyraźnie wskazano źródło). Są zawarte także własne opinie autora i to on ponosi za nie wyłączną odpowiedzialność.

W pracy wykorzystano metodę dogmatyczną. Podejście dogmatyczne w każdej gałęzi prawa polega na tym, iż dokonuje się analizy przepisów prawa przy pomocy powszechnie przyjętych reguł oraz na konstruowaniu, na gruncie przepisów prawnych, norm prawnych, które należałoby zastosować⁶. Jest to metoda, która pozwala osiągnąć, odkryć nowe rozwiązania. Wykorzystuje ona wiedzę logiczno-językową. By osiągnąć cel, jaki stawia sobie ta metoda, niezbędne jest zastosowanie wykładni obowiązujących przepisów – przede wszystkim językowej, ale także systemowej. Dogmatyka prawa odnosi się również do stosowania prawa; dokonuje oceny istniejących rozwiązań, formułuje postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*.

Skoro praca niniejsza zalicza się do nauki prawa administracyjnego, to determinuje to sposób prowadzenia wykładni, której celem w prawie administracyjnym jest „odkodowanie tzw. norm prawa administracyjnego, które stanowią podstawę działania organu administracji w toku postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) oraz zagwarantowanie poprawnego wykreowania norm prawa administracyjnego o charakterze indywidualnym i konkretnym. Przez pryzmat tego celu organ ustala na podstawie różnych faktów normotwórczych odpowiednią normę prawną”⁷.

⁵ Projekt powstał pod kierownictwem prof. D. Kijowskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, por. *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn RPO 2008, nr 60. Por. również: projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (druk sejmowy nr 3942, VI kadencja Sejmu).

⁶ A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2008, s. 103.

⁷ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 380.

Rozdział I

Administracja publiczna Prawo administracyjne

1. Pojęcie i istota administracji publicznej

W klasycznych podręcznikach do prawa administracyjnego początkowe rozważania skoncentrowane są na analizie pojęcia „administracja” oraz „administracja publiczna”. Nie ma w tym nic dziwnego, albowiem prawo administracyjne z założenia kojarzone jest z administracją (publiczną), a przedmiotem prawa administracyjnego są normy prawne odnoszące się do administracji publicznej. Pojęcie *administracja* pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare* i oznacza *zarządzać, kierować, zawiadywać, organizować, świadczyć usługi, służyć*. Czasownik „ministro” oznacza np.: *posługiwać, służyć, kierować, wykonywać, opatrywać*⁸. Przedmiotem prawa administracyjnego jest jedynie administracja publiczna, nakierowana na realizację interesu publicznego. Poza zakresem tego prawa pozostaje zaś administracja prywatna, która realizuje interes prywatny. Zaznaczyć jednak należy, że obecnie granica między administracją publiczną a administracją prywatną nie jest jasno określona, ponieważ administracja prywatna może również wykonywać pewne zadania publiczne powierzone w drodze ustawy albo wykonywane na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji publicznej. Będzie o tym mowa w dalszych częściach niniejszej pracy.

Administracja publiczna może być bowiem rozumiana nie tylko jako system różnych podmiotów (nie tylko organów administracji publicznej, ale także innych), nakierowanych na realizację interesu publicznego (znaczenie organizacyjne lub podmiotowe administracji publicznej), ale można ją traktować jako działalność państwa lub samorządu terytorialnego, a także innych podmiotów, nakierowaną na wykonywanie funkcji publicznych (znaczenie funkcjonalne administracji publicznej).

Próba definicji administracji dokonywana była od samego początku istnienia nowoczesnej nauki prawa administracyjnego. Obok wyraźnych definicji administracji publicznej pojawiła się także tzw. definicja negatywna administracji publicznej (tzw. definicja wielkiej reszty). Punktem wyjścia tej definicji jest zasada trójpodziału władzy, a administracja publiczna nie jest ani władzą ustawodawczą, ani władzą sądowniczą. Jest zatem władzą wykonawczą. Jednak, jak podkreśla się w literaturze, obecnie utożsamianie administracji publicznej z władzą wykonawczą może budzić wątpliwości: władza wykonawcza wykonuje funkcję rządzenia jako funkcję różną od funkcji administrowania (funkcja rządzenia jest szersza: jest to sprawowanie władzy politycznej, dokonywanie wyboru celów i czuwanie nad ich osiągnięciem). Administrowanie zaś to działalność organizatorska, ujmowana w kategoriach stosowania prawa; administracja publiczna zawiera się więc we władzy wykonawczej, ale jej nie wyczerpuje⁹.

Istotę administracji publicznej oddać można jednak również przez przytoczenie jej cech charakterystycznych:

⁸ *Słownik łacińsko-polski* według słownika H. Mengego i H. Kopii, opracował K. Kumaniecki, Warszawa 1996, s. 310.

⁹ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 119.

1. Administracja publiczna związana jest prawem – oznacza to, iż musi działać tylko i wyłącznie w przypadkach określonych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego; jedynie te przepisy stanowią mogą podstawę działań wobec osób trzecich (np. obywateli); administracja musi zatem działać na podstawie i w granicach prawa – jest to zasada praworządności (każde działanie administracji publicznej powinno mieścić się w granicach prawa) i zasada legalności (każde działanie administracji publicznej powinno mieć podstawę prawną). Jest ona wyrażona np. w Konstytucji RP (np art. 7) oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego (np. art. 6 i 7). Oprócz tego występuje w niektórych aktach europejskiego prawa administracyjnego, np. w art. 4 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA).

Każdy akt władczej ingerencji organu w sferę prawną podmiotu (chodzi więc także o działania władcze ingerujące w wolności i prawa człowieka i obywatela) powinien zostać oparty na konkretnie wskazanym przepisie prawa. Podstawę prawną decyzji administracyjnej mogą stanowić tylko przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przepisami prawa w rozumieniu art. 6 k.p.a. są również przepisy prawa unijnego, które organy administracji publicznej są obowiązane stosować celem zapewnienia ochrony praw obywateli Unii Europejskiej oraz przepisy prawa proceduralnego unijnego, które regulują postępowanie przed krajowymi organami administracji publicznej. Takimi przepisami są przepisy Traktatów, jak też przepisy unijnego prawa wtórnego o różnej mocy wiążącej, tj. np. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje¹⁰.

Zauważyć należy, że organy administracji publicznej związane są prawem, a więc wszystkimi aktami prawa powszechnie obowiązującego; inaczej jest w przypadku sędziów, którzy związani są jedynie Konstytucją i ustawami (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom), natomiast sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podlegają tylko Konstytucji RP (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, że organ administracji publicznej nie może odmówić zastosowania obowiązującego przepisu prawa, dopóki nie zostanie uchylony lub zmieniony w przewidziany prawem sposób. Organ administracji publicznej „nie może odmówić zastosowania obowiązujących przepisów prawa, gdyż w myśl art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, który to przepis jest powtórzeniem art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jednocześnie w sytuacjach, w których wykładnia danego przepisu może prowadzić do różnych wniosków interpretacyjnych, organ winien podążać za tym kierunkiem, który w sposób najpełniejszy będzie realizował zasady konstytucyjne. Jednakże organ nie może odstąpić od zastosowania przepisu, który jest jednoznaczny

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2022 r., II GSK 1899/18.

i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, a jedynie jest rozbieżny z jego rozumieniem przez osobę ubiegającą się o przyznanie dodatku”¹¹.

Wolności i prawa człowieka mogą zostać naruszone zarówno w treści odnoszących się do nich przepisów, jak też naruszać je mogą akty wydane na podstawie tych przepisów. W obszarze powszechnego prawa administracyjnego są to źródła prawa stanowione przez organy administracji publicznej, indywidualno-konkretne akty oraz czynności będące aktami realizacji norm prawnych zawartych w tych źródłach¹².

Jak podaje S. Trociuk, „Rzecznik jest kontrolerem sprawdzającym, czy w procesie stosowania prawa nie nastąpiło jego naruszenie”¹³. I dalej: „od innych organów sprawujących w tym zakresie kontrolę różni Rzecznika to, że w tym przypadku chodzi o prawo rozumiane proobywatelsko, a więc ukształtowane zgodnie z zasadami aksjologicznie nieoobojętnej wykładni, raczej systemowej i funkcjonalnej niż językowo-gramatycznej. Dlatego Rzecznik nigdy nie przeciwstawia systemowi prawa – systemu sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla jego kontroli jest zawsze legalność korygowana tylko względami sprawiedliwości”¹⁴. Rzecznik nie jest zatem strażnikiem „czystego” prawa, ale musi uwzględniać jeszcze elementy społeczne. Wszystkie one (prawo, zasady współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej), muszą być traktowane łącznie, a nie w oderwaniu od siebie. Nie można zatem przeciwstawiać prawa sprawiedliwości. Sprawiedliwość społeczna czy zasady współżycia społecznego nie mogą być samodzielnym kryterium oceny działania lub zaniechania kontrolowanego podmiotu. Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania tego podmiotu nie doszło do naruszenia prawa, rozpatrywanego z perspektywy społecznej. Rzecznik nie może żądać od organów władzy publicznej działania lub zaniechania, które naruszałoby prawo, ale byłoby słuszne ze społecznego punktu widzenia (nie może zatem np. żądać od organu przyznania obywatelowi lokalu mieszkalnego nie spełniającego określone prawem kryteria). Rzecznik jednak może także badać prawo z punktu widzenia tego, czy odpowiada zasadom współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej – w tym celu stosować może odpowiednie środki prawne.

- 2. Administrację publiczną charakteryzuje władztwo** – osoba trzecia – adresat działań administracji publicznej musi dostosować się dobrowolnie do żądania organu (np. do wydanej decyzji). Jeżeli się nie dostosuje, wówczas administracja publiczna może wszcząć postępowanie w sprawie przymusowego wykonania – tzw. postępowanie egzekucyjne w administracji. Cechą charakterystyczną tego postępowania jest to, iż przeprowadza go sama administracja bez udziału są-

¹¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 listopada 2021 r., II SA/Sz 363/21.

¹² E. Bojanowski, *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod red. R. Hausera i L. Nawackiego, Warszawa 2005, s. 74

¹³ S. Trociuk, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014, s. 13.

¹⁴ Tamże, s. 13-14.

dów czy komornika. Przykładowo, jeżeli administracja nałożyła na obywatela (w drodze decyzji podatkowej) obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości, to obywatel – adresat tej decyzji – musi wykonać ten obowiązek, czyli zapłacić podatek. Istotą władztwa administracji publicznej jest również domniemanie ważności rozstrzygnięć wydawanych przez administrację – każdy akt wydawany przez administrację – nawet wadliwy – obowiązuje i wiąże; może być wzruszony jedynie w trybie przewidzianym przez przepisy prawa.

Podkreślenia jednak wymaga, że działania władcze, chociaż istotne i dominujące, nie są jedynymi, jakie wykonuje administracja publiczna. Bowiernie zadania, które wykonuje administracja publiczna są tak szerokie i różnorodne, że te instrumenty prawne będą z natury rzeczy różne, stosowane do określonych działań. Mamy pewien obszar działania, w których administracja publiczna korzysta z władztwa i pojawiają się specyficznie narzędzia – zwane władczymi (np. nakaz rozbiórki, ograniczenia, nakazy i zakazy wprowadzane w czasie epidemii). Zresztą prawne formy działania administracji publicznej są w literaturze łączone z zadaniami: „prawne formy działania administracji ewoluują wraz z zadaniami, dla których realizacji powstały”¹⁵.

Są też takie obszary działania, gdzie administracja publiczna jest traktowana jak każdy inny podmiot, nie dysponuje władztwem publicznym. Instrumenty stosowane na tym obszarze będą inne niż wtedy, gdy korzysta z władztwa (np. kupno przez administrację urządzeń biurowych, papieru do drukarki itp. odbywa się w drodze umów cywilnoprawnych).

Coraz częściej jest tak, że w pewnych sytuacjach działania niewładcze poprzedzają działania władcze. Dopiero wtedy, gdy nie uda się przy pomocy instrumentów niewładczych osiągnąć zamierzonych celów (określonych przez prawo), organy administracji publicznej sięgają po środki władcze. Przykładem jest pozyskiwanie nieruchomości pod budowę dróg publicznych. W pierwszej kolejności należy próbować kupić je od właściciela – zawierając umowę cywilnoprawną (umowę sprzedaży), a więc podejmując czynność o charakterze niewładczym. Dopiero jeżeli właściciel nie będzie chciał dobrowolnie sprzedać nieruchomości (zawrzeć umowy sprzedaży), to można wydać decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości. Decyzja taka ma charakter władczy.

Tendencja ta wiąże się z ograniczaniem („rozmiękczeniem”) władztwa administracyjnego we współczesnym świecie (typowa dla koncepcji *good governance*). W literaturze zaś podkreśla się, iż „w demokratycznym państwie prawa zaczynają mieć coraz większe znaczenie formy działania, w których użycie władztwa nie jest potrzebne. Są to różnego rodzaju formy mediacji, negocjacji lub koncyliacji, jednak zawsze władztwo pozostaje <w zanadru> administracji publicznej”¹⁶. Warto także podkreślić, iż takie „deprecjonowanie” władztwa i władczych form działania nie jest typowe tylko dla naszych czasów, ale widoczne było także w radzieckim prawie administracyjnym: w państwie socjalistycznym „prawo i wład-

¹⁵ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, RPEiS, zeszyt 4 z 2016 r., s. 41.

¹⁶ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 20.

cza decyzja pozostają nadal ważnym środkiem działania, ale nie jedynym, ani nawet najpowszechniejszym¹⁷.

- 3. Administracja publiczna działa w interesie społecznym.** Cechą administracji jest zatem realizacja interesu publicznego. Realizuje więc cele użyteczne społecznie. W praktyce dochodzi często do kolizji między interesem społecznym a interesem strony. Zgodnie z ogólną zasadą, nie można nadawać interesowi społecznemu automatycznego pierwszeństwa: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym (art. 7 k.p.a.). Organ orzekający w każdym wypadku ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu społecznego nad indywidualnym, podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP.”¹⁸

Takie podejście do relacji między interesem społecznym a interesem indywidualnym widoczne jest również w najnowszym orzecznictwie sądowym: „na organie spoczywa za każdym razem obowiązek wyważenia interesu społecznego (publicznego) oraz słusznego interesu strony, o których mowa w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (...). Z kolei zasada państwa prawa wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (...) nie przewiduje automatycznej wyższości interesu społecznego nad słusznym interesem jednostki. Organ winien zatem każdorazowo zidentyfikować zarówno interes społeczny jak i słuszny interes strony, i w okolicznościach konkretnej sprawy rozważyć owe interesy, przyznając jednemu z nich prymat. Przebieg tej operacji myślowej, w szczególności w sytuacji przyznania prymatu interesowi publicznemu, winien zostać wyczerpująco wyjaśniony w motywach wydanego rozstrzygnięcia, tak aby w specyficznych okolicznościach sprawy możliwe było wyprowadzenie wniosku, na czym polegało wyższe wartościowanie interesu publicznego w konflikcie ze słusznym interesem strony, prowadzące do nałożenia na stronę obowiązku, ograniczenia uprawnienia strony lub odmowy jego przyznania”¹⁹.

Organ administracji publicznej nie może więc automatycznie przypisywać pierwszeństwa interesowi publicznemu (społecznemu). Jednak z drugiej strony nie można zapominać, że administracja publiczna powołana jest także do realizacji interesu publicznego. I interes ten czasem musi być szczególnie mocno akcentowany: „w sprawach o umorzenie należności z tytułu zaległych składek ubezpieczeniowych interes publiczny musi być szczególnie mocno akcentowany, bowiem akceptowanie stanu, w którym dopuszcza się niewywiązywanie się

¹⁷ J. Łętowski, *Wstęp*, w: *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego*, pod red. J. Łętowskiego, Ossolineum 1980, s. 8.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2001 r., V SA 3718/2000, ONSA 202/3, poz. 124.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2022 r., I OSK 886/21.

z obowiązku opłacania składek godzi w prawa innych opłacających składki osób i narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych”²⁰.

O pojęcie interesu (w ogóle i o jego rodzajach) będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy.

4. Administracja podlega kontroli sądowej. Chodzi przede wszystkim o kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne, które badają administrację publiczną z punktu widzenia legalności działania. W Polsce występuje odrębny od sądownictwa powszechnego system sądów administracyjnych. Sądownictwo administracyjne istniało już w II RP, natomiast po drugiej wojnie światowej jego działalność nie została wznowiona. Substytutem sądownictwa administracyjnego stały się skargi i wnioski (Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r.). Sądownictwo administracyjne zostało w Polsce reaktywowane dopiero w roku 1980, a od 1 stycznia 2004 r. system sądownictwa administracyjnego jest dwuinstancyjny – sądami pierwszej instancji są wojewódzkie sądy administracyjne (jest ich 16 – w każdym województwie funkcjonuje jeden sąd, nie licząc wydziałów zamiejscowych); sądem drugiej instancji jest natomiast Naczelny Sąd Administracyjny (z siedzibą w Warszawie). Sądy administracyjne dokonują jedynie kontroli legalności działania administracji i nie mogą wypowiadać się co do rzetelności czy gospodarności. Podkreślenia wymaga również, że posiadają uprawnienia kasacyjne, co oznacza, że jeżeli stwierdzą naruszenie prawa przez organy administracji publicznej, uchylają zaskarżoną decyzję, a sprawa trafia do ponownego rozpatrzenia przez te organy.

Sądy administracyjne – reaktywowane w latach 80. XX wieku stanowią obok Rzecznika Praw Obywatelskich (który także został powołany w tym okresie) istotny element ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Jak podkreśla Irena Lipowicz „to właśnie przywrócenie Naczelnego Sądu Administracyjnego było pierwszym sygnałem powrotu idei demokratycznego państwa prawnego. Była to bardzo długa droga. Złożona z wielu drobnych zwycięstw, ale także licznych porażek – zwłaszcza w okresie stanu wojennego. Większość znaczących autorów popierała poszerzenie obszaru indywidualnych praw i wolności i ograniczenie samowoli władzy”²¹. Faktycznie, ustanowienie w roku 1980 takiego Sądu było pierwszym sygnałem powrotu ww. idei. Kolejne zaś sygnały to ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego w 1985 r. oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w 1987 r.

Wskazane powyżej cechy administracji publicznej uznać można za kluczowe dla zrozumienia istoty administracji publicznej. Jednak na całokształt administracji publicznej składają się i inne cechy; przykładowo są to:

a) bezosobowy charakter administracji publicznej. Administracja publiczna działa poprzez swoje organy; funkcję organu pełni określona osoba (lub osoby). Jednak na zewnątrz dana osoba, wykonująca określone funkcje organu, nie występuje jako osoba prywatna, lecz jako organ administracji publicznej.

²⁰ Wyrok WSA w Opolu z dnia 16.03.2022 r., I SA/Op 471/21.

²¹ I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, RPEiS, nr 3 z 2017 r., s. 18.

- b) **aktywność i skierowanie na przyszłość.** Administracja publiczna powinna działać wówczas, gdy uzyska informacje, że jej interwencja jest konieczna. Działalność administracji publicznej nie ogranicza się zatem jedynie do działań podejmowanych na wniosek. Gdyby takie ograniczenie istniało, wówczas administracja publiczna nie byłaby skuteczna. Przykładowo, świadczenie z zakresu pomocy społecznej można uzyskać na wniosek, jeżeli jednak pracownicy socjalni wiedzą, że jakaś osoba potrzebuje pomocy, a nie złożyła wniosku o jej przyznanie, to możliwe będzie przyznanie takiej pomocy z urzędu (na co pozwalają przepisy prawa materialnego).
- c) **ciągłość działania administracji publicznej.** Organy administracji publicznej wykonują swoje zadania nieustannie, ponieważ cały czas konieczna jest reakcja na zmieniającą się rzeczywistość. Konieczność takiej reakcji powoduje, że nie można np. zamknąć organu w okresie urlopowym lub też w tym okresie nie można załatwiać sprawy administracyjnej. Ciągłość działania administracji publicznej zabezpieczona jest również zakazem strajkowania, skierowanym do urzędników – pracowników samorządowych oraz pracowników urzędów państwowych.

2. Funkcje administracji publicznej

Tradycyjnie wyróżnia się dwie funkcje administracji publicznej:

1. reglamentacyjną (reglamentacyjno-porządkową, władczą);
2. świadczącą (gestię, zawiadowczą, niewładczą).

Obok tego ostatnimi czasy w nauce prawa administracyjnego przedstawia się inne, nowe funkcje administracji publicznej:

3. funkcję regulacyjną;
4. inne funkcje (np. zarządzanie rozwojem, funkcja planistyczna, zarządzanie majątkiem, organizacyjna).

Ad 1. Funkcja reglamentacyjno-porządkowa polega na tym, że administracja w celu realizacji interesu publicznego i zachowania szeroko pojętego porządku publicznego (oraz bezpieczeństwa publicznego) może wydawać nakazy, zakazy i pozwolenia. Wprowadza się więc ograniczenia w działalności określonych podmiotów; jak podaje się w literaturze, reglamentacja przyjmuje postać „faktu prawnego, który jest skutkiem władczych działań indywidualnych podmiotów władzy publicznej. Akty te urzeczywistniają w życiu społecznym i w obrocie prawnym stanowisko prawodawcy – zwłaszcza ustawodawcy o ograniczeniach w sytuacji konkretnego podmiotu”²². Reglamentacja jest formą ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Reglamentację wolności konstytucyjnych usprawiedliwia

²² L. Kieres, *Reglamentacja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *W poszukiwaniu dobra wspólnego*, tom I *Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, red. naukowa K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022, s. 244.

właścześnie konieczność ochrony wartości wyróżnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (klauzule limitacyjne)²³.

Wydawanie nakazów, zakazów i pozwoleń następuje na ogół poprzez zastosowanie środków władczych (decyzji administracyjnych) – w celu zachowania m.in. porządku publicznego. Samo zaś pojęcie porządku publicznego rozumieć należy szeroko; chodzi nie tylko o sytuację, w której nie dochodzi do naruszeń praw obywateli i innych osób poprzez np. przestępstwa czy wykroczenia (a nad porządkiem w tym zakresie czuwają organy należące do tzw. policji administracyjnej, o czym niżej), ale również inne sytuacje wpływające na szeroko pojęty ład społeczny, gospodarczy, polityczny itd. Dlatego też działaniami w zakresie reglamentacyjno-porządkowym są te, które dotyczą przyznawania uprawnień do kierowania pojazdami – zadaniem organów administracji jest ich przyznanie tym osobom, które dają gwarancję prawidłowego prowadzenia pojazdów. Podobnie działaniami reglamentacyjno-porządkowymi są te, które dotyczą np. ścisłego ustalenia zasad sprzedaży napojów alkoholowych (powszechnie znane są skutki spożywania alkoholu – także te społeczne).

Przykładowo, fakt negatywnego wpływu nadmiernego spożywania napojów alkoholowych na rozmaite zjawiska życia społecznego i życia jednostki nie jest przez nikogo kwestionowany. Nie jest więc zaskoczeniem, że ustawodawca stara się niekorzystne skutki powyższego zjawiska ograniczać i neutralizować²⁴. Ustawa antyalkoholowa ma na celu m.in. szerzenie trzeźwości oraz opanowanie pijaństwa, alkoholizmu i nałogu – ustawodawca chce mieć nad tym wszystkim „panowanie”; dlatego też w powyższej ustawie określa granice funkcjonowania jednostki, przedsiębiorców, państwa, samorządu terytorialnego w obszarze związanym z alkoholem.

Z norm zawartych w art. 1 ustawy antyalkoholowej wynika, że dąży ona m.in. do ograniczenia spożywania napojów alkoholowych. Ustawa ta wprowadza daleko idącą reglamentację w tym zakresie. Dotyczy ona zarówno polityki państwa, jak i postępowania pojedynczych osób. Istotne jest ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmiana struktury ich spożywania, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, oraz podejmowanie działań na rzecz trzeźwości. By osiągnąć te cele, stosować można środki władcze (np. zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, podejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawie zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych), jak i działania niewładcze (działalność szkoleniowa i edukacyjna, akcje społeczne, itd.).

Elementem funkcji reglamentacyjno-porządkowej jest tzw. policja administracyjna. W literaturze podkreśla się, że policja administracyjna jest pojęciem-narzędziem do określania specyficznych relacji między jednostką (obywatелеm) a administracją działającą w imię interesu publicznego, polegających na podejmowaniu

²³ Tamże, s. 247.

²⁴ R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, ST nr 3/1997, s. 4.

przez nią szeregu przede wszystkim władczych czynności ochronnych, mających na celu zapewnienie realizacji przepisów administracyjnego prawa materialnego²⁵. Jest to funkcja administracji, której celem jest zapewnienie także bezpieczeństwa i porządku publicznego. Bezpieczeństwo ludzi i bezpieczeństwo publiczne jest takim stanem istniejącym w państwie, granice którego zakreślają przepisy prawa, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa (nie tylko obywatelom polskim) nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł, z których miałyby pochodzić²⁶. Porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współżycia międzyludzkiego) akceptowane i stosowane przez większość, zapewniający prawidłową koegzystencję i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych, czystości urządzeń użyteczności publicznej, przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego, ewidencji ludności, zakładania stowarzyszeń itp.²⁷. Wskazując na relacje między bezpieczeństwem publicznym a porządkiem publicznym, stwierdzić można, że porządek publiczny stanowi często, ale nie zawsze, element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby fizyczne i inne podmioty, a którego skutkiem jest harmonizacja życia poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich²⁸. kategoria porządku publicznego jest płynna: ulega zmianie wraz ze zmianą stosunków społecznych. Oznacza to, że klauzula porządku publicznego jest zmienna w zależności od miejsca i czasu.

Przedmiotem ochrony policyjnej są określone dobra indywidualne (np. zdrowie czy życie ludzkie), dobra o charakterze ogólnym (środowisko naturalne) czy też pewne stany (bezpieczeństwo, porządek publiczny), które podlegają zagrożeniu. Ochrona takich dóbr wymaga często zastosowania środków o charakterze władczym i takie działania administracji muszą znaleźć odzwierciedlenie w przepisach ustawowych, określających dopuszczalny zakres ingerencji w sferę wolności jednostki²⁹.

Jak podaje M. Szubiakowski, regulacja realizująca funkcję policyjną odmienna od reglamentacji polega na tym, że jej celem nie jest normowanie prowadzonej aktywności, lecz jej ograniczenie lub przerwanie w wypadku stwierdzenia zjawisk,

²⁵ W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 601.

²⁶ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 32.

²⁷ Tamże, s. 39.

²⁸ Tamże, s. 40.

²⁹ R. Kusiak-Winter, *Policja administracyjna*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharza, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 57.

które uzasadniają ocenę o zaistnieniu zagrożeń. Cele reglamentacji mają charakter długoterminowy, zaś policji doraźny³⁰.

Do policji administracyjnej zalicza się podmioty umundurowane i uzbrojone (np. Policja, straż gminna/miejska, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Gminna, Straż Więzienna) oraz podmioty nieumundurowane i nieuzbrojone (np. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Sanitarna).

Ograniczając wolności i prawa człowieka i obywatela w ramach funkcji reglamentacyjno-porządkowej oraz policyjnej, kierować się należy m.in. zasadą proporcjonalności. Zasada ta nakazuje podejmowanie przez administrację publiczną takich działań, które są właściwe do realizacji zamierzonego celu. Nie powinny być zatem nakładane na stronę takie obowiązki, które byłyby niewspółmierne do celu, który miałby być osiągnięty dzięki ich nałożeniu. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności wyraża się zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Jednak zasada proporcjonalności może służyć jako narzędzie rozwiązywania kolizji między wartościami i zasadami ogólnymi. Podkreślenia wymaga, że w prawie administracyjnym istnieje pluralizm wartości; prawo to w gruncie rzeczy chroni, urzeczywistnia oraz kreuje wiele równorzędnych wobec siebie nawzajem wartości. Nie istnieje tu także abstrakcyjna ich hierarchia. I nie jest też tak, że owe wartości w konkretnych okolicznościach nie będą trwałe ze sobą w sprzeczności. Można wręcz twierdzić, że w istotę wartości prawa administracyjnego wpisany jest konflikt³¹.

Ad 2. Funkcja świadcząca polega na zaspokajaniu niezbędnych potrzeb bytowych osób. Administracja publiczna, podejmując działania tego typu, nie musi posługiwać się władztwem administracyjnym. Przykładowe działania administracji świadczącej to m.in. utrzymywanie zieleni miejskiej, parków, budowa i utrzymanie dróg publicznych, świadczenie usług zdrowotnych, usług w zakresie dostarczania wody pitnej i odprowadzania ścieków, prowadzenie muzeów, bibliotek itd. Chodzi zatem o te czynności, które ułatwiają życie osobom (zarówno fizycznym, jak i prawnym) i zwiększają jego komfort. W literaturze podkreśla się, że funkcja świadcząca może polegać na:

- odpowiedzialności za standard usług świadczonych przez sektor prywatny;
- bezpośrednim organizowaniu świadczenia usług publicznych różnego rodzaju;

³⁰ M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja...*, s. 173-174.

³¹ M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego, w: Wartości w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermana, Warszawa 2015, s. 127.

- bezpośrednim świadczeniu usług za pośrednictwem instytucji świadczących, należących do sektora publicznego³².

W najnowszej literaturze zauważono, że funkcja administracji świadczącej podlega głębokim przeobrażeniom, nie tylko ze względu na procesy prywatyzacji, ale także ze względu na zmiany w zakresie i formach udzielanych świadczeń przez podmioty publiczne. Ma to związek z rozwojem nowych technologii oraz sytuacją pandemiczną³³. Na początku XXI wieku, gdy koncepcje *New Public Management* (NPM) były żywotne, podkreślono, że pozytywne doświadczenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w gospodarce powodują, że ta droga zmierzająca do lepszego świadczenia usług publicznych wydaje się dość atrakcyjna. Przykłady świadczenia usług niematerialnych przez podmioty niepubliczne (np. szkoły wyższe, placówki służby zdrowia) także potwierdzają tę atrakcyjność³⁴. Obecnie do koncepcji NPM podchodzi się z rezerwą. Podkreśla się wprawdzie, że nie można uznać okresu fascynacji NPM za czas stracony (z uwagi m.in. na standaryzację administrowania, benchmarking, partnerstwo publiczno-prywatne)³⁵, to jednak pojawiły się także pewne problemy. Ta sama autorka – podając przykład szkolnictwa wyższego – podkreśla, że dokonywanie reform ograniczających decentralizację uczelni w imię przebrzmiałej już teorii NPM jest niewłaściwe. Uczelnie wyższe przykładowo zawsze były ważnym elementem otoczenia instytucjonalnego samorządu i partnerem w projektach. Ich samodzielność i związek ze wspólnotą lokalną wzmacniały możliwości wspólnoty. Taka zmiana w otoczeniu osłabia pozycję samorządu³⁶. W odniesieniu do administracji publicznej (której uniwersytety są elementem) wskazano, że nie może ona (administracja publiczna) kierować się czysto ekonomicznym punktem widzenia, musi się bowiem skupić na społecznym aspekcie podejmowanych rozstrzygnięć³⁷.

Niezbędne potrzeby życiowe osób czy grup osób mogą być tożsame z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, co stanowi zadanie samorządu terytorialnego (w tym gminnego, powiatowego i samorządu województwa); zaspokajanie takich zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy: art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Rzecz jasna zadania administracji świadczącej są wykonywane także przez administrację rządową.

³² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 110.

³³ R. Kusiak-Winter, *Administracja świadcząca*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. naukowa J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 60.

³⁴ J. Połuszny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. J. Połusznego, Przemyśl-Rzeszów, 2003, s. 314.

³⁵ I. Lipowicz, *Perspektywy renesansu prawa administracyjnego w nowych warunkach technologicznych i społecznych w przyszłości*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 748.

³⁶ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 160.

³⁷ J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021, s.30.

Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Na marginesie wspomnieć należy, że w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zawarto przepisy zawierające normę zadaniową, a więc określającą dziedzinę działania organu. Norma zadaniowa tym różni się od normy kompetencyjnej, że ta ostatnia przyznaje organowi określone środki działania (pewną „moc prawną”) niezbędne do realizacji zadania, określonego normą zadaniową. Normy kompetencyjne zawarte są w innych ustawach – z zakresu prawa materialnego.

Funkcja świadcząca administracji polega też na tym, że szczególnie obowiązek wykonywania zadań spoczywa właśnie na organach administracji publicznej, które je wykonują. W orzecznictwie sądowym podkreśla się (w odniesieniu do art. 7 u.s.g.), iż organy samorządu terytorialnego, w tym gminnego nie mają prawa odmawiać wykonywania swoich obowiązków wynikających z ustaw i przerzucać ich np. na mieszkańców gminy. Taka postawa władz gminy narusza przepis art. 7 Konstytucji RP który określa granice prawa, w jakich mają działać organy władzy publicznej, do których bez wątplenia należą również organy gminy. Granice władztwa w zakresie stanowienia prawa miejscowego na podstawie tego przepisu wyznaczają, poza celami ustawy, konstytucyjne zasady: samodzielności samorządu terytorialnego (art. 163) i stanowienia prawa miejscowego (art. 94). Nadzór nad działalnością gminy w tym zakresie może być zaś sprawowany wyłącznie z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Tworzenie uchwał stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę

oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania niezmiernie do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Takie działania zatem podlegają weryfikacji sądowej. Nie jest to wtedy kontrola celowości, ale kontrola legalności, gdyż akt nie jest weryfikowany z punktu widzenia celów pozaprawnych, ale z punktu widzenia celu wyraźnie wyznaczonego w ustawie, będącej jego podstawą prawną. Jeśli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko „niecelowy”, ale również sprzeczny z ustawą³⁸.

Ad 3. Jako dodatkową funkcję administracji, istniejącą obok wskazanych wyżej, wymienić można m.in. tzw. funkcję regulacyjną, która polega na stosowaniu wszelkich administracyjnoprawnych sposobów wpływania na rynek (społeczną gospodarkę rynkową) przez państwo; funkcja ta oznacza specyficzne działania specjalnie utworzonych organów regulacyjnych, do działań których można zaliczyć: dopuszczanie do działalności gospodarczej, ustanawianie praw wyłącznych i szczególnych, regulację świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, zapewnianie dostępu do sieci, regulację cen, rachunkowość regulacyjną oraz ochronę dóbr policyjnych³⁹. Regulacja jest najnowszą formą działania, powstałą w wyniku przeobrażeń funkcji administracji świadczącej; przed transformacją pewne sektory (transport kolejowy, elektroenergetyka, telekomunikacja, wykorzystanie gazu ziemnego) były zarządzane przez państwowe mega-podmioty, a obecnie państwo abdykowało z roli właściciela, w związku z czym pojawiła się konieczność przejęcia przez państwo funkcji gwarancyjnych⁴⁰.

Regulacją są więc działania nakierowane na realizację dobra wspólnego przez zapewnienie ciągłości i powszechności, jak również jakości określonych przepisami prawa usług, świadczonych na rzecz ludności przez podmioty wykonujące sprywatyzowane zadania publiczne⁴¹. Organy regulacyjne zyskały szeroki zakres swobody co do treści podejmowanych decyzji, często z możliwością kształtowania w czasie swoich strategii działalności regulacyjnych oraz ich implementacji w poszczególnych przypadkach; ich prerogatywy ocenne są więc szerokie⁴².

Ad 4. Inne funkcje. W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się jeszcze inne, dodatkowe funkcje administracji publicznej. Przykładem innej funkcji administracji jest także funkcja nazywana „zarządzanie rozwojem”, która pozwala na spojrzenie strategiczne, które umożliwi kierowanie rozwojem gospodarki jako całości, lub szerzej, rozwojem kraju czy regionu, z uwzględnieniem nie tylko diagnozy stanu obecnego, lecz także prognoz na przyszłość; w sensie technicznym sfera ta znajduje

³⁸ Wyrok NSA z dnia 16.09.2021 r., II GSK 539/21.

³⁹ Definicję podano za: J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, PPP 2007, nr 12, s. 14.

⁴⁰ R. Kusiak-Winter, *Regulacja*, Prawo administracyjne..., s. 61.

⁴¹ R. Stasiowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz – Katowice 2009, s. 175.

⁴² R. Stasiowski, *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 268.

wyraz w działalności planistycznej⁴³. Akty planowania (plany, strategie, programy) dotyczą przyszłych zachowań administracji publicznej, Strategie, plany i programy są więc przede wszystkim aktami planowania, czyli aktami ustalającymi zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanymi do organów wykonawczych. Zgodnie z ustaleniami teorii prawa administracyjnego akt tego rodzaju jest aktem polityki administracyjnej, rozumianej jako polityka wykonywania przez administrację publiczną w różnych dziedzinach różnych zadań publicznych, ustalania celów i priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów. Planowanie jest wyznaczone prawem w sensie przedmiotowym. Same akty planowania stanowiące prognozę rozwoju tworzą wstępny projekt porządku normatywnego. Normy prawne zawarte w aktach planowania mogą być podstawą do działań proceduralnych i materialnoprawnych.

Wyróżnia się także m.in. funkcję organizatorską. Jej określenie następuje w sposób negatywny – funkcja ta obejmuje te czynności, które nie wchodzą ani w zakres funkcji reglamentacyjno-porządkowej, ani świadczącej. Przykładem jest ochrona granic państwowych.

3. Sfery działania administracji publicznej

Tradycyjnie wyróżnia się dwie sfery działania administracji publicznej. Są to: sfera wewnętrzna oraz sfera zewnętrzna. Można jednak wyróżnić także i sferę zakładową.

Podział ten na pierwszy rzut oka wydaje się być teoretyczny, ma jednak doniosłe znaczenie praktyczne, albowiem w inny sposób i w innych formach oraz na innych zasadach może działać w zależności od tego w jakiej sferze występuje.

Sferę wewnętrzną określić można jako relacje między dwoma organami (np. między wojewodą a organem administracji zespolonej), lub relacje między organem a pracownikami podległego mu urzędu tworzącego aparat pomocniczy tegoż organu (np. relacje między wojewodą a dyrektorem wydziału w urzędzie wojewódzkim). Relacje, o których mowa, oparte są na zasadzie hierarchiczności i wewnętrznego podporządkowania. Możemy tu także mówić o tak zwanym kierownictwie wewnętrznym, które „z racji swojego wewnętrznego przebiegu (w układzie przełożony-podwładny), co do zasady, wyklucza możliwość poddawania sporów z tego zakresu bezpośredniej kontroli sądowej. Kluczowymi formami oddziaływania dla tych więzi są wewnętrzne (ustrojowe) formy działania administracji publicznej, przede wszystkim: polecenia służbowe, wytyczne i akty normatywne zawierające normy kierownictwa wewnętrznego”⁴⁴.

W sferze wewnętrznej mogą być więc wydawane akty w formie poleceń służbowych, które skierowane są do konkretnego podwładnego oraz dotyczą konkretnej sprawy (zawierają konkretne nakazy lub zakazy). Osoba, która jest adresatem pole-

⁴³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 121–122.

⁴⁴ P. Lisowski, *Kierownictwo (wewnętrzne)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 442.

cenia, ma obowiązek jego wykonania. W odniesieniu do pracowników samorządowych wynika to z art. 25 ust. 1 u.p.s., który stanowi, że „do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego”. W przypadku pracowników urzędów państwowych obowiązek ten wynika z art. 18 ust. 1 u.p.u.p.: „urzędnik państwowy jest obowiązany sumiennie wypełniać polecenia służbowe przełożonych”. Jeżeli pojawiają się wątpliwości co do wydanego polecenia służbowego, to urzędnik – adresat polecenia, też ma określoną drogę postępowania: jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego. W przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (art. 25 ust. 2 u.p.s.). Jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu urzędnika państwowego jest niezgodne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik ten powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu, w razie pisemnego potwierdzenia polecenia powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie o zastrzeżeniach kierownika urzędu, a gdy polecenie wydał kierownik urzędu – organ nadrzędny nad urzędem. Zawiadomienia należy dokonać niezwłocznie. O ile w toku dalszego postępowania okaże się, że zastrzeżenia urzędnika były uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność (art. 18 ust. 2 u.p.u.p.). W określonych sytuacjach występuje kategoriyczny zakaz wykonywania poleceń służbowych: „Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony” (art. 25 ust. 3 u.p.s.). Natomiast urzędnikowi państwowemu „nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami” (art. 18 ust. 3 u.p.u.p.). Polecenia służbowe nie podlegają kontroli sądu administracyjnego, mogą być natomiast kontrolowane przez sąd pracy.

W sferze wewnętrznej mogą być wydawane także akty normatywne, z tym, że mają one charakter wewnętrzny, a nie powszechnie obowiązujący – są to tzw. akty wewnętrzne (akty kierownictwa wewnętrznego); nie obowiązują one obywateli, a jedynie podmioty podlegające organowi, który ten akt wydał. Oto przykłady aktów wewnętrznych: wytyczne, pisma instruktażowe, regulaminy, statuty, niektóre zarządzenia, niektóre uchwały, okólniki (dzisiaj już niespotykane).

Z kolei sfera zewnętrzna dotyczy relacji między organami administracji publicznej a podmiotami zewnętrznymi (czyli np. obywatelami). Jest to sfera, w której organy administracji publicznej mogą wobec obywatela, obok środków o charakterze niewładczym, stosować także środki władcze. Z tego powodu konieczne jest ściśle określenie granic, których organy administracji publicznej nie mogą przekraczać. Określenie tych granic następuje w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. To właśnie te przepisy określają, jakie środki prawne, wobec kogo i pod jakimi warunkami może stosować administracja publiczna. Określenie uprawnień administracji w zakresie stosowania takich środków w przepisach wewnętrznych

jest niewystarczające, albowiem przepisy wewnętrzne nie są ogłaszane w sposób zapewniający szeroką wiedzę na ich temat (jak to ma miejsce w przypadku prawa powszechnie obowiązującego), ani nie są podejmowane w trybie zapewniającym partycypację wielu podmiotów. Dlatego też działając w sferze zewnętrznej, organy administracji publicznej zobowiązane są podejmować takie czynności, do których są uprawnione przez przepisy powszechnie obowiązujące, co wynika z zasady praworządności i legalności.

Wyróżnić można i sferę zakładową. Zakłady administracyjne (publiczne) to podmioty, które nie są organami administracji publicznej, ale jednak wykonują zadania powierzone przez ustawę. Zadania te to świadczenie usług na rzecz społeczności. Zakładem administracyjnym jest np. szkoła wyższa lub szpital, zakład karny, areszt śledczy, muzeum, biblioteka itd. Zakłady administracyjne są więc podmiotami, które mają związek ze sferą wolności i praw człowieka i obywatela. Z jednej strony stanowią one formę realizacji tych wolności i praw (np. szkoły, muzea), z drugiej zaś strony mogą ograniczać te wolności i prawa (np. zakład karny).

Cechą charakterystyczną zakładu administracyjnego jest to, iż organy tego zakładu dysponują władztwem administracyjnym wobec użytkowników tego zakładu (destynatariuszy), np. dziekan wydziału/dyrektor instytutu w szkole wyższej może wydać decyzję o skreśleniu studenta – użytkownika zakładu – z listy studentów. Często jednak władztwo organów administracji publicznej rozciąga się na osoby trzecie (np. na osoby odwiedzające chorych w szpitalu). Władztwo zakładowe jest rodzajem władztwa administracyjnego.

Wbrew pozorom, w ramach zakładu administracyjnego, jego organy mogą wobec destynatariuszy stosować władcze formy działania. Można zaobserwować pewien proces polegający na tym, że w coraz szerszym zakresie korzystamy z usług takich zakładów, a to z kolei wynika z poszerzania się sfery usług publicznych świadczonych przez Państwo, w tym i samorząd terytorialny (charakterystyczny będzie tu przykład usług ze sfery pomocy społecznej).

Organy zakładu administracyjnego mogą więc wydawać akty administracyjne „zakładowe”, które często przybierają formę decyzji administracyjnej. Nie stanowią one jednolitej grupy, są wśród nich bowiem takie, które dotyczą spraw czysto zakładowych (np. sprawa zaliczenia semestru przez studenta), jak i takie, które odnoszą się do kwestii wykraczających poza sferę zakładową.

Akty administracyjne zakładowe mogą być więc decyzjami administracyjnymi ze wszystkimi tego konsekwencjami. Forma decyzji jest przewidziana wprost w ustawie (wtedy istnieje odpowiednia norma kompetencyjna), albo dana czynność została uznana za decyzję administracyjną przez orzecznictwo sądowe.

Co wymaga jednak podkreślenia, w zakładach administracyjnych obowiązują również akty normatywne wewnętrzne, które nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego (ani nie będące aktem administracyjnym). Odpowiednikami aktów powszechnie obowiązujących w sferze zakładowej będą akty normatywne zakładowe (np. regulaminy, statuty). Wymagają one także ustawowego upoważnienia do ich wydania, ale upoważnienie takie będzie miało znacznie luźniejszy charakter.

Nie podlegają kontroli sądowej, jedynie wewnętrznej – organu nadzorującego zakład). Nie wymogu sformalizowanej publikacji.

W zakładzie administracyjnym wyróżnić można również akty administracyjne generalne – dotyczące konkretnej sprawy, ale nie mające skonkretyzowanego adresata. Przykładem jest zarządzenie dotyczące godzin rektorskich w danym dniu, wydane przez rektora szkoły wyższej.

4. Pojęcie prawa administracyjnego

Prawo administracyjne należy do tej grupy gałęzi prawa, które określane są mianem prawa publicznego, a więc takich, które odnoszą się do realizacji interesu publicznego. Prawo administracyjne można zdefiniować jako zespół norm prawnych regulujących wykonywanie zadań publicznych przez administrację publiczną i określających związane z tym prawa i obowiązki obywateli.

W nauce prawa administracyjnego formułowanych jest wiele jego definicji, które podkreślają organizację i/lub działanie organów administracji publicznej. Można tutaj wskazać na definicję S. Kasznicy, dla którego „prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publiczno-prawnych, jak również stosunki pomiędzy państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeszeniami. Jest ono (...) częścią składową rozległej dziedziny prawa publicznego”⁴⁵. Z kolei A. Peretiatkowicz jeszcze lapidarniej określa prawo administracyjne jako zawierające „normy prawne, które regulują działalność władz administracyjnych”⁴⁶. Natomiast J.S. Langrod również podkreślił organizację administracji oraz jej funkcjonowanie, ale poprzez pryzmat hierarchii norm prawnych. Dla tego autora prawo administracyjne to „dział publiczno-prawnego, wewnątrzpaństwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych – względnie nadto i stanowionych – przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale i w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic”⁴⁷.

Nie jest łatwo zdefiniować prawo administracyjne ze względu na jego skomplikowanie oraz wielość materii, jakich dotyczy. Te cechy prawa administracyjnego (jedne z wielu), powodują, że definicje tej gałęzi prawa różnią się od siebie. Jak podaje się w literaturze, względność otacza propozycje, dyskusje w sprawie pojęcia i administracji i prawa administracyjnego; dla jakichś potrzeb politycznych czy prakseologicznych, w jakimś okresie historycznym i w jakimś miejscu rozwoju administracji i nauki prawa administracyjnego jakiś autor twierdzi lub sugeruje, że proponowane przez niego określenie jest dokładniejsze lub przydatniejsze.

⁴⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 20.

⁴⁶ A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 10.

⁴⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 255.

Stały ruch w tym zakresie jest prawie zawsze wynikiem zapotrzebowania, niezrządkiem politycznego, w którym trzeba naukowo udowodnić, że wprowadzane właśnie nowe rozwiązanie w organizacji i funkcjonowaniu państwa, to jest to, na co wszyscy czekali⁴⁸.

Spotkać można także takie definicje, które odnoszą się do wartości, np.: „prawo administracyjne jest to uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”⁴⁹. Definicja ta, osadzona w pozytywnym jest jednak otwarta także na elementy pozapozytywne, czyli naturalne. Z perspektywy naturalnej ustawa wiąże czynności ludzkie. Czynnościom tym należy nadać pewną regułę, czyli przypisać pewien kierunek, a następnie można im nakreślić pewne granice, co oznacza wyznaczenie im pewnej miary (*regula et mensura*)⁵⁰. Istotne jest to, że prawo ma przyczyniać się do rozumnej zmiany rzeczywistości; na tym może polegać takie nakierowanie. Element ten widoczny powinien być także w definicji prawa administracyjnego; powinna się w niej więc wybijać pierwsza zasada prawa naturalnego: „dobro należy czynić i poszukiwać, a unikać zła” odnosząca się do ustawy naturalnej. Ustawa naturalna to „zbiór norm racjonalnych, które wyrażają porządek naturalnych skłonności lub dążeń ku celom właściwym dla bytu ludzkiego, porządku cechującego człowieka jako osobę”⁵¹.

5. Cechy prawa administracyjnego

Normy prawa administracyjnego mają na ogół charakter bezwzględnie stosowany (*ius cogens*), co oznacza, że organ stosujący prawo nie ma możliwości postąpić inaczej, niż nakazuje mu przepis prawa. Cechą charakterystyczną tych norm jest również to, iż w dużej mierze pochodzą one od samej administracji – oznacza to, że administracja publiczna nie tylko stosuje prawo, ale w określonym zakresie może również takie prawo tworzyć. Aktami wydawanymi przez samą administrację są rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego.

Prawo administracyjne jest niezwykle rozbudowaną gałęzią prawa. Wynika to z ilości regulacji prawnych o charakterze administracyjnym. Pochodzi ponadto z różnych okresów (do dnia dzisiejszego obowiązują niektóre akty wydane w okresie II RP, m.in. ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców). Różnorodność przepisów prawa administracyjnego powoduje, że nie można dokonać jego całościowej kodyfikacji; możliwa jest kodyfikacja poszczególnych działów prawa administracyjnego, czego przykładem jest procedura administracyjna, skodyfikowana w kodeksie postępowania administracyjnego.

⁴⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 33–34.

⁴⁹ Z. Cieślak, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 55

⁵⁰ Cz. Martyniak, *Obiektywna podstawa prawa według św. Tomasa z Akwinu*, w: Cz. Martyniak, *Dzieła*, Lublin 2006, s. 25.

⁵¹ J. Hervada, *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011, s. 132.

Inną cechą prawa administracyjnego jest to, iż ulega ono szybkiej dezaktualizacji. Jest to szczególnie widoczne w zakresie tzw. materialnego prawa administracyjnego, ale również w zakresie prawa ustrojowego.

Cechą prawa administracyjnego jest również jego multicytryczny charakter (lub też: multicytryczny charakter źródeł prawa, w tym prawa administracyjnego); oznacza on, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obok norm prawnych stanowionych przez krajowe organy prawodawcze obowiązują normy prawne ustanawiane przez organy Unii Europejskiej i innych organizacji, których Polska jest członkiem. Zaznaczyć także należy, że multicytryczność systemu prawa odnosi się nie tylko do tworzenia prawa, ale i ośrodków orzekania⁵², a więc do stosowania prawa. W systemie multicytrycznym powstaje zatem obszar „współgospodarowania interpretacyjnego” przez ETPCz i Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) oraz sądy krajowe⁵³. Już sam ten fakt świadczy o dużym znaczeniu sądownictwa międzynarodowego. Coraz większą rolę odgrywają w tym zakresie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), w tym także w zakresie interpretacji przepisów prawa odnoszących się do płciowości. Jego orzeczeń nie można bagatelizować; zgodzić się bowiem należy z twierdzeniem, iż „orzeczenia ETPCz już obecnie posiadają walor oddziaływania na interpretację standardów konwencyjnych w sposób daleko wykraczający poza jednostkowe rozstrzygnięcie. Zasadna jest teza o występowaniu w orzecznictwie ETPCz precedensów *de facto*, które współkształtują treść obowiązków państw na podstawie Konwencji, co niekiedy może prowadzić do wnoszenia nowych treści normatywnych do systemu EKPCz”⁵⁴. Skutki zaś orzeczeń wykraczają znacznie poza rozpatrywaną sprawę indywidualną. W literaturze wyrażany jest pogląd, iż w sytuacji bezpośredniego stosowania norm prawa międzynarodowego, stosowanie to powinno uwzględniać interpretację, jaką normom tym nadają podmioty międzynarodowe powołane do orzekania na ich podstawie, w tym m.in. Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵⁵.

Jedną z cech obecnego administrowania jest więc administrowanie z udziałem wielu ośrodków decyzyjnych (lokalnych, regionalnych, państwowych, supranarodowych oraz społecznych), co nieuchronnie prowadzi do rozbicia odpowiedzialności za realizację dobra wspólnego. W takich warunkach jednak centralne znaczenie zyskuje system gwarancji i skutecznych mechanizmów ochrony praw jednostki⁵⁶. I właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich jest jednym z elementów takiego systemu.

⁵² E. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, PiP z. 3/2014, s. 7.

⁵³ E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicytrycznym systemie prawa (cz. II)*, EPS grudzień 2008, s. 4.

⁵⁴ M. Balcerzak, *Oddziaływanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze inter partes i erga omnes* (w:) A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010, s. 165.

⁵⁵ P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. V, Warszawa 2007, s. 6.

⁵⁶ R. Kusiak-Winter, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz i P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 47.

6. Nowa nauka prawa administracyjnego. Prawo administracyjne jako nauka sterująca

W tradycyjnej nauce (dogmatyce) prawa administracyjnego dominuje podejście, zgodnie z którym administracja publiczna dysponuje dosyć szerokim wachlarzem prawnych form działania administracji publicznej, przede wszystkim o władczym charakterze; sam zaś system administracji publicznej cechuje hierarchiczność i podporządkowanie. Tradycyjnie duże znaczenie przypisuje się podstawom prawnym działania administracji, w tym ustawom. W ostatnich jednak latach narodził się pewien nowy nurt nazywany „nową nauką prawa administracyjnego”. Jak podkreśla I. Lipowicz, tak zwana „nowa nauka prawa administracyjnego”, upowszechniona została „we Włoszech, w Niemczech i Hiszpanii po 2000 r. Ten nowy międzynarodowy kierunek prawa administracyjnego <narodzony> w Heidelbergu mocno akcentuje jego związek z prawem konstytucyjnym i wartościami konstytucyjnymi. Wychodzi poza granice neoweberyzmu, odświeża w porównaniu z neopozytywizmem podejście metodologiczne w prawie administracyjnym. W moim przekonaniu daje poprawny metodologicznie klucz do rozszerzenia perspektywy badań i uwzględnienia zarówno podstaw aksjologicznych, jak i wyników badań poprzednich (...). Pozwala odnowić podejście metodologiczne w odróżnieniu od nieco przestarzałej metody dogmatycznej”⁵⁷.

Jeden z twórców „nowej nauki prawa administracyjnego”, E. Schmidt-Aßmann neguje zamykanie administracji w tradycyjnym modelu tradycyjnej dogmatyki, który wydaje się zbyt ciasny. Przyjęte w nim formy i sposoby działania a także zadania administracji pozostają godne uwagi, jednak prawo administracyjne jest prawem określonym przez pluralizm jego metod i elementów regulacji, jego źródeł prawa, form działania, procedur i jednostek organizacyjnych. Obecne zadanie dogmatyki – zdaniem tego autora – polega na tym, by w sposób systematyczny określać tę różnorodność, ustanawiać niezbędne powiązania prawne między poszczególnymi elementami regulacji i w ten sposób gwarantować ważne z punktu widzenia skuteczności prawa współdziałanie poszczególnych rozwiązań prawnych⁵⁸.

Typowe dla nowej nauki prawa administracyjnego jest to, iż prawo administracyjne traktowane jest jako nauka sterująca, gdzie – jak podkreśla J. Zimmermann – ciągle bada się nowe powiązania, linie rozwoju i adekwatność przyporządkowania. Prawo administracyjne steruje administracją, dając jej kompetencje, będące instrumentami niezbędnymi jej z kolei do sterowania życiem publicznym. Wykorzystując te kompetencje, organy administracji publicznej działają więc, sterując. Oddziaływanie samego prawa zazębia się z oddziaływaniem administracji, a działania prawne przekładają się na działania konkretne (na administrowanie, na regulowanie)⁵⁹.

⁵⁷ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 18.

⁵⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań* (tłum. M. Bochwic-Ivanovska) Warszawa 2022, s. 36–37.

⁵⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 53.

Przypomnieć natomiast należy, iż pojęcie sterowania do polskiej nauki administracji oraz nauki prawa administracyjnego wprowadził E. Knosala, który w 1998 r. pisał, iż przez sterowanie rozumieć należy „zależność między przynajmniej dwoma dowolnymi obiektami (...), która polega na tym, że żądane zmiany w jednym z tych obiektów (sterowanym) wywoływane są oddziaływaniem drugiego (sterującego)”⁶⁰.

Nowa nauka prawa administracyjnego jest na pewno odpowiedzią na zmieniającą się rzeczywistość. Została jednak ukształtowana w czasach dominującego globalizmu i rozwoju nowych technologii, a – co należy mocno podkreślić – przed okresem dużej niepewności, wynikającej z pandemii, wojny, kryzysu energetycznego. Niewątpliwie „rozmiękcza” władztwo administracyjne, zwracając uwagę na różnorodność form działania administracji. Zadaniem nauki administracji jest zapewnianie naukowej spójności między tymi różnorodnymi formami. Pamiętać jednak należy, iż w czasach niepewności większą rolę odgrywać muszą – siłą rzeczy – środki władcze.

⁶⁰ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 14.

Rozdział II

Administracja publiczna i prawo administracyjne a współczesność

1. Administracja publiczna działająca zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego

Charakterystykę współczesnej administracji i współczesnego prawa administracyjnego rozpocząć należy od „meta-zasady” prawa jaką jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Determinuje ona w dużym stopniu działania administracji publicznej. Zasada ta wyrażona jest w art. 2 Konstytucji RP. Jest ona niezwykle pojemna; Trybunał Konstytucyjny oraz inne sądy wywodzą z niej wiele „zasad niższego stopnia” – są one elementem szerszej zasady demokratycznego państwa prawnego. W demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP) prawo należy traktować jako formę rozmowy ze społeczeństwem wszędzie tam, gdzie dotyka się istotnych elementów związanych z powinnościami obywatelskimi, m.in. takimi, jak realizacja obowiązku szkolnego. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP), a oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa i kieruje się m.in. zasadami zawartymi w Konstytucji RP (preambuła do ustawy o systemie oświaty). Nie bez znaczenia jest zatem aksjologia konstytucyjna i poszanowanie wartości demokratycznego państwa prawa w sprawowaniu administracji publicznej. W tym pojęciu mieści się m.in. zasada pewności prawa, w tym stabilizacja stosunków prawnych.

Potrzebę przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawa dostrzega również Rzecznik Praw Obywatelskich. Podkreśla on m.in., że „najważniejszym zadaniem instytucji demokratycznego państwa prawa jest (...) ochrona życia, zdrowia i godności człowieka bez względu na jego pochodzenie, wyznawane wartości czy religię”⁶¹, „poziom poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostki, zagwarantowany poprzez mechanizm ochrony przed dyskryminacją na gruncie ustawy o równym traktowaniu, staje się jednym z najważniejszych wyznaczników rozwoju społecznego i kondycji demokratycznego państwa prawa”⁶², „zasady jawności oraz transparentności życia publicznego są istotnymi komponentami zasady demokratycznego państwa prawa”⁶³.

Oto przykłady zasad, składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego:

1. Zasada *lex retro non agit* (prawo nie działa wstecz); nadanie aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej o tyle nie będzie godzić w zasady demokratycznego państwa prawnego, o ile nie będzie zaskakiwało adresatów aktu nowymi, zwłaszcza niekorzystnymi dla nich rozwiązaniami. Wstecznej mocy obowiązującej nie można z pewnością nadać przepisom nakładającym na obywateli obowiązki, pozbawiającym lub ograniczającym uprawnienia. Ustawa działa z mocą wsteczną, w sytuacji, gdy początek jej stosowania ustalony został na czas wcześniejszy aniżeli ten, w którym ustawa stała się obowiąz-

⁶¹ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2022, nr 1, s. 19.

⁶² Tamże, s. 26.

⁶³ Tamże, s. 156.

zująca, to jest, w którym została prawidłowo ogłoszona. W myśl zasady nie działania prawa wstecz jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej, a tym samym zakaz ten dotyczy zwłaszcza sytuacji, gdy w wyniku zmiany przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, dochodzi do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odmiennym natomiast zagadnieniem jest kwestia wprowadzenia nowych uregulowań prawnych związanych z przyznaniem obywatelom nowych praw.

2. Zasada ochrony praw słusznie nabytych, która stanowić ma gwarancję dla podmiotów, które zgodnie z prawem nabyły prawo. Zasada ta nie ma jednak bezwzględneho charakteru, co oznacza, że możliwe jest pozbawienie prawa nabytego, ale tylko wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie.
3. Zakaz dokonywania zmian w przepisach podatkowych wchodzących w życie w tym samym roku podatkowym. Zmiany w przepisach podatkowych mogą obowiązywać od nowego roku podatkowego (kalendarzowego).
4. Zasada odpowiednio długiego *vacatio legis* – okres między ogłoszeniem aktu prawa powszechnie obowiązującego a jego wejściem w życie powinien być na tyle długi, by przygotować się do wejścia w życie tego aktu.
5. Zakaz posługiwania się zasadą *in dubio pro fisco*.
6. Stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (a taką jest nałożenie w drodze decyzji administracyjnej kary pieniężnej) jak i odpowiedzialności za wykroczenia, narusza zasadę państwa prawa.
7. Obciążenie kupujących podatkiem od czynności cywilnoprawnych w sytuacji stwierdzenia nadpłaty w podatku od towarów i usług w związku z korektą deklaracji oraz stosownym wnioskiem złożonym przez sprzedającego, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Chodzi więc o zasady, które bezpośrednio i pośrednio odnosić się mogą do administracji publicznej i prawa administracyjnego. W orzecznictwie sądowym zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji RP umieszcza się także w kontekście przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej: „żądanie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. powinno znajdować swój kres w dążeniu do osiągnięcia, wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, stanu prawności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”⁶⁴.

W kontekście zasady demokratycznego państwa prawa wskazać należy na zasadę sprawiedliwości społecznej. Bowiem w polskiej Konstytucji z 1997 r. sprawiedliwość społeczna wskazana została jako element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Musi być ona pojmowana nie tylko w aspekcie socjalnym, ale również należy ją rozumieć jako społeczne poczucie sprawiedliwości, na co wskazuje się w orzecznictwie sądowym: „zasada sprawiedliwości społecznej (pojmowana nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym), lecz odnoszona również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane”⁶⁵.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2022 r., II OSK 1330/19.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., I OSK 328/16. Por. także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lutego 2017 r., IV SA/GI 1065/16.

2. Dobre prawo, dobra administracja, dobry samorząd

Współczesna administracja publiczna oraz prawo administracyjne często charakteryzowane są poprzez tworzenie pewnych ogólnych konstrukcji, które stanowią wyraz poszukiwania najlepszych form funkcjonowania prawa i administracji. Z demokratycznego państwa prawa wywodzone są koncepcje dobrego prawa, dobrej administracji i dobrego samorządu. Mają one pojemny charakter i składają się na nie pewne „pod-zasady”. Są one wyrazem pewnego rozumienia prawa, administracji i samorządu i wyrażają wartości uznane za najważniejsze dla pewności, słuszności, poprawności itd. prawa, administracji i samorządu.

2.1. Dobre prawo

Dobre prawo jest pewnym postulatem, zgłaszanym wobec jakości prawa. Nauka prawa może konstruować i wskazywać pewne cechy dobrego prawa, jednak jak podkreśla S. Biernat, dobre prawo jest celem, do osiągnięcia którego należy zmierzać, ale którego nie da się nigdy w pełni osiągnąć⁶⁶. Zapewne dobrego prawa w odniesieniu do całego systemu prawa nie da się osiągnąć. Trudna jest także realizacja dobrego prawa w odniesieniu do całej gałęzi prawa. Najłatwiej osiągnąć jest stan dobrego prawa w odniesieniu do pojedynczego aktu normatywnego – o ile tylko twórcy prawa tego naprawdę chcą.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podkreślał znaczenie dobrego prawa: w dalszym ciągu parlamentarny proces stanowienia prawa niejednokrotnie odbiega od modelu opisanego w Konstytucji. Ważne i regulujące podstawowe obszary życia społecznego ustawy, w tym ustawy podatkowe, bywają uchwalane w pośpiechu, bez odpowiedniego czasu na należytą refleksję nad tym, że mają one stanowić prawo wyznaczające podstawowe powinności obywateli. Konsekwencje obowiązywania wadliwego prawa oraz błędów poczynionych przez władzę ustawodawczą ponoszą zaś obywatele. Zwykle też żywot przepisów uchwalonych w pośpiechu jest dość krótki, okazuje się bowiem, że ze względu na rosnące niezadowolenie społeczne (taki los spotkał przepisy podatkowe zawarte w Polskim Ładzie), potrzebne są kolejne zmiany przepisów. Wciąż w zakresie stanowienia prawa utrzymuje się praktyka polegająca na tym, że do Sejmu są kierowane w ramach inicjatywy poselskiej niewłaściwie z punktu widzenia ochrony praw jednostki projekty ustaw, chociaż zostały one przygotowane przez administrację rządową. Praktyka ta pozwala na uniknięcie konsultacji projektów ustaw, co prowadzi do zerwania dialogu społecznego w toku procesu stanowienia prawa⁶⁷. Te przykłady złego prawa pokazują, że łatwiej jest wskazać, co jest tym złym prawem, i *a contrario* wywieść z niego dobre prawo.

⁶⁶ S. Biernat, *W kierunku dobrego czy złego prawa?*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, tom I *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, s. 91.

⁶⁷ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2022, nr 1, Źródła, Warszawa 2022, s. 12

Dobre prawo związane jest także z demokratycznym państwem prawa. Realizacja zasad wynikających z demokratycznego państwa prawa może być uznana za realizację dobrego prawa: „demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ono na pewności prawa i bezpieczeństwie prawnym. Zasada lojalności polega na tym, by organy władzy publicznej stanowiły i stosowały prawo w taki sposób, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. (...) Ochrona zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa musi polegać nie tylko na tym, by prawodawca stanowił przepisy zrozumiałe, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych i jednoznaczne. Wynika z niej także zasada, aby organy stosujące prawo, w tym sądy, dokonywały wykładni przepisów w sposób przewidywalny dla adresatów praw i obowiązków określonych w aktach normatywnych. Jeśli zaś dane instytucje prawne nie budzą wątpliwości co do ich rozumienia, a jednocześnie istnieje ustalona i niekwestionowana linia orzecznicza w określonym zakresie, która nie narusza konstytucyjnych zasad i wartości, a umożliwia realizowanie wolności i praw człowieka, wówczas naruszeniem zasady pewności prawa, a tym samym zasady lojalności, będzie takie działanie organu stosującego prawo, które jest wbrew określonej wykładni”⁶⁸. Wskazane tu zasady uznać można za zasady dobrego prawa. Dotyczą one w dużej mierze procesu stosowania prawa oraz treści podjętego prawa.

2.2. Dobra administracja

Pojęciem związanym z działalnością administracji publicznej jest pojęcie dobrej administracji, które dotyczy standardów jakości administracji (jej działania oraz organizacji) określonych w przepisach prawa. Dobrą administrację ujmuje się z perspektywy prawa podmiotowego („prawo do dobrej administracji”) lub z perspektywy zasady dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji (a więc prawo w znaczeniu podmiotowym) odnosi się zatem do uprawnienia jednostki (jej prawa podmiotowego o charakterze publicznym) do żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości. Jeżeli zaś spojrzymy na dobrą administrację z perspektywy zasady („zasada dobrej administracji”), to nacisk położony będzie na to, iż pryncypia dobrej administracji stanowią istotny element działania administracji publicznej i muszą być przez nią uwzględniane „z urzędu”.

Dobra administracja jest niewątpliwie zbiorem zasad, i chodzi tu zarówno o zasady materialne (stosowane w sprawach dotyczących praw i obowiązków jednostki), jak i procesowe (zgodnie z którymi postępować należy przeprowadzając postępowanie administracyjne, kończące się decyzją administracyjną).

⁶⁸ Wyrok SN z dnia 20 października 2021 r., I NSNc 150/20.

W art. 41 Karty Praw Podstawowych przewidziano prawo do dobrej administracji. Prawo to w tym przepisie ma charakter procesowy. Przepis ten stanowi, iż każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (ust. 1). Podstawowym prawem jest prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

Uszczegółowienie prawa zawartego w art. 41 ust. 1 Karty znaleźć można w kolejnych ustępach. I tak, ust. 2 stanowi, iż prawo to obejmuje:

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

Z kolei art. 41 ust. 3 Karty przewiduje, iż każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

Natomiast art. 41 ust. 4 Karty stanowi, iż każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Innym aktem, uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., jest Europejski Kodeks Dobrej Administracji (Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej). Dokument ten powinien być stosowany przez urzędników organów i instytucji Unii Europejskiej. Niemniej w literaturze wskazuje się, że „można traktować Kodeks Dobrej Administracji jako zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjonowania administracji. Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej”⁶⁹.

Jeżeli zaś chodzi o prawo Rady Europy, to wskazać należy Rekomendację CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji. Wiele zasad składających się na prawo do dobrej administracji zostało zawartych w innych dokumentach Rady Europy.

Odnosnie do katalogu uniwersalnych praw, składających się na prawo do dobrej administracji, w literaturze na ogół wskazuje się ten katalog poprzez przytoczenie praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych. Jednak również w innych aktach zawarta jest regulacja dotycząca prawa do dobrej administracji. Na prawo do dobrej administracji składają się uprawnienia o charakterze materialnym (np. zasada praworządności), ale także o charakterze procesowym, związane z wszczę-

⁶⁹ J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 5.

ciem postępowania administracyjnego, postępowaniem wyjaśniającym (dot. m.in. udziału strony w tym postępowaniu, załatwienia sprawy w rozsądnym terminie), decyzji administracyjnej (obowiązek informowania o podjętej decyzji, obowiązek jej uzasadniania itd.), związane z kontrolą (także sądową) administracji publicznej (lub aktów administracyjnych), wykonaniem decyzji administracyjnej itd.

2.3. Dobry samorząd

Ostatnimi czasy w literaturze przedmiotu wskazuje się także na prawo do dobrego samorządu, traktowane jako publiczne prawo podmiotowe i również rozpatrywane w perspektywie współczesnego demokratycznego państwa prawnego. Jak podaje się w literaturze, prawo do dobrego samorządu (z perspektywy publicznego prawa podmiotowego) rozumieć należy jako prawo do należytego, odpowiadającego m.in. wymogowi rzetelności i sprawności, działania organów administracji publicznej w stosunkach administracyjnych (względem jednostek) oraz z zagadnieniem tzw. zbliżania państwa do obywatela i powinno się je odnosić przede wszystkim do organów szeroko rozumianego samorządu terytorialnego⁷⁰.

Dobry samorząd jest związany z dobrą administracją i wiele standardów dobrej administracji to także standardy dobrego samorządu. W przypadku samorządu terytorialnego standardy te określone są w Konstytucji RP oraz w innych aktach m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, sporządzonej w ramach Rady Europy w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.⁷¹. W karcie zawarte jest założenie mówiące, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, natomiast ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy. Z tego powodu zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w narodowych konstytucjach (art. 2 Karty).

Samorząd terytorialny (lokalny) zdefiniowany został w art. 3 ust. 1 Karty. Mówi on, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Przepis ten, łącznie z zasadami wyrażonymi w preambule karty, pozwala na wysnucie wniosku, że ustrój państwa należy utworzyć w taki sposób, by w połączeniu z odpowiednim ukształtowaniem podziału terytorialnego państwa zapewnił rzeczywistą decentralizację władzy publicznej⁷².

⁷⁰ M. Pisz, *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.*, w: *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2021, s. 32.

⁷¹ Karta przyjęta została przez Polskę por. Dz.U. z 1994, Nr 124, poz. 607 ze sprost. Wiąże ona Polskę od 1 marca 1994 r.

⁷² T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorial-*

3. Zasada równości a administracja publiczna i prawo administracyjne

Zasada równości i zakaz dyskryminacji staje się coraz bardziej znacząca i widoczna współcześnie w działaniach administracji publicznej. Obecnie obowiązująca w Polsce Konstytucja RP w art. 32 określa w sposób ogólny zasadę równości, stanowiąc, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Ponadto przepis ten – w ustępie 2 – zawiera zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Umieszczenie art. 32 w części „Zasady ogólne” rozdziału II Konstytucji zatytułowanego: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oznacza, iż ustawodawca traktuje zasadę równości jako zasadę naczelną.

Przed wszystkim jednak zauważyć wypada, że powyższy przepis konstytucyjny po pierwsze, stanowi o zasadzie równości, łącząc ją z równym traktowaniem, a po drugie, statuuje zakaz dyskryminacji.

Pewnym pojęciem pokrewnym jest tutaj pojęcie wykluczenia społecznego. Wykluczenie społeczne (ekskluzyja społeczna) dotyczy marginalizacji pewnych osób lub grup osób z życia społecznego. Dotyczy ono m.in. sytuacji nierównego dostępu do praw i instytucji wyznaczających porządek oczekiwanego układu funkcji i ról społecznych⁷³. Definicje wykluczenia społecznego koncentrują się albo na określonych wymiarach zjawiska, np. ograniczeniach – instytucjonalno-prawnych, albo na dominującym ryzyku (zagrożeniu wykluczeniem), np. ubóstwie czy braku kwalifikacji albo na grupach osób dotkniętych już wykluczeniem społecznym (np. bezdomnych, uzależnionych) albo na ukazywaniu obszarów, do których nastąpiło ograniczenie dostępu (np. do konsumpcji, informacji, kultury)⁷⁴. Dla niektórych autorów dyskryminacja i wykluczenie społeczne są pojęciami tożsamymi, dla innych zaś marginalizacja społeczna i wykluczenie społeczne stanowią konsekwencje działań dyskryminacyjnych⁷⁵. W tym drugim przypadku podstawą wykluczenia jest sytuacja zróżnicowania i nierówności, będąca zaprzeczeniem zasady równości oraz pluralizmu⁷⁶. W tym znaczeniu wykluczenie jest więc skutkiem dyskryminacji – w tym znaczeniu występuje pojawiające się w literaturze przedmiotu pojęcie „wykluczenia prawnego”, które – jak się podkreśla – jest w części tożsame z wykluczeniem społecznym i jest skutkiem długotrwałej dyskryminacji prawnej i faktycznej dokonywanej przez społeczeństwo, a jego elementem jest także nieuczestniczenie

nego, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 18.

⁷³ R. Babińska-Górecka, *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej* (w:) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 501 oraz wskazana tam literatura.

⁷⁴ L. Wieczorek, *Zjawiska patologii społecznej i przeciwdziałanie im w mieście średniej wielkości. Kryminologiczna monografia terenu*, Katowice 2013, s. 28 i wskazana tam literatura.

⁷⁵ A. Winiarska, W. Klaus, *Dyskryminacja i nierówne traktowanie jako zjawisko społeczno – kulturowe* (w:) *Studia Biura i Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, nr 2(26) 2011, s. 25.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 26.

w życiu publicznym lub politycznym (w tym wyborczym), czego konsekwencją jest nieuwzględnianie pewnych grup społecznych, ich potrzeb czy wyznawanych przez nich poglądów, przez polityków i tworzone przez nich prawo⁷⁷.

Pojęcie wykluczenia należy szczególnie akcentować w obszarze prawa administracyjnego i administracji publicznej, gdyż to właśnie administracja publiczna posiada wiele możliwości przeciwdziałania wykluczeniu. Środki, które może tutaj zastosować są jednak określone przez prawo powszechnie obowiązujące.

Wracając natomiast do zasady równości, to podkreślić należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostatecznie utrwalił się pogląd, że konstytucyjna zasada równości polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Równość oznacza też, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają. Zasada ta nie oznacza „identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek”⁷⁸.

Interpretacją zasady równości zajmował się również Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 26 czerwca 1992 r.⁷⁹, w którym stwierdził, że konstytucyjna zasada równych szans w fazie rozpoczęcia lub rozwijania działalności gospodarczej oznacza między innymi zakaz uchwalania w aktach prawnych rangi podustawowej postanowień, klauzul dyskryminujących dotyczących dostępu do czynników rzeczowych, kapitałowych i osobowych. Naruszenie zasady równości wymaga kumulatywnego naruszenia dwóch przesłanek, a mianowicie różnicowanie sytuacji prawnej musi dotyczyć podmiotów podobnych i musi mieć charakter dyskryminacji. Z dyskryminacją mamy do czynienia wówczas, gdy wprowadzone różnicowanie ma charakter arbitralny, nieproporcjonalny i niezasadniony. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów jest sprzeczne z Konstytucją wtedy, gdy traktuje w różny sposób podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Jest ono dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeśli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe.

Szczególne miejsce w systemie prawa zajmuje natomiast zasada równości kobiet i mężczyzn⁸⁰. Wynika to m.in. z tego, że Konstytucja RP wskazała tę zasadę w odrębnym artykule, stanowiąc, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (art. 33 ust. 1 Konstytucji RP) oraz, że kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do

⁷⁷ *Ibidem*, s. 31 i wskazana tam literatura.

⁷⁸ Zob. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, pkt II.2.

⁷⁹ Wyrok SN z dnia 26 czerwca 1992 r., III ARN 31/92, OSNC 1994, nr 2, poz. 38.

⁸⁰ W literaturze wskazuje się również na inną nazwę tej zasady: zasadę równouprawnienia kobiet i mężczyzn (por. m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, komentarz do art. 33 Konstytucji RP, System Informacji Prawnej Legalis).

zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń (art. 33 ust. 2 Konstytucji RP).

Taki kształt normatywny zasady równości kobiet i mężczyzn zgodny jest z międzynarodowymi standardami praw człowieka, ukształtowanymi już kilkadziesiąt lat temu. Standard taki został ukształtowany m.in. przez Konwencję o prawach politycznych kobiet z dnia 31 marca 1953 r.⁸¹. Zawiera ona prawa kobiet istotne także z punktu widzenia prawa publicznego, w tym administracyjnego, np. bierne prawo wyborcze „do wszelkich organów”, które przysługuje kobietom na równych warunkach z mężczyznami (art. II), prawo do piastowania urzędów publicznych i do wykonywania wszelkich funkcji publicznych, przewidzianych w ustawodawstwie krajowym, na równych warunkach z mężczyznami (art. III);

Istotne znaczenie, chociażby ze względu na jej kompleksowość, ma Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r.⁸². Jej znaczenie wynika chociażby z tego, że zdefiniowano w niej pojęcie „dyskryminacji kobiet” (wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych” – art. 1 Konwencji). Istotne jest również to, że Konwencja nakazuje zapewnienie posiadania i wykonywania praw człowieka i podstawowych wolności na równi z mężczyznami we wszystkich dziedzinach życia publicznego, m.in. w dziedzinie życia politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego (art. 3). Nie można również przeoczyć zawartej w tej Konwencji normy, zgodnie z którą podjąć należy wszelkie stosowne kroki w celu zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety (art. 5 lit. a). Co istotne, po raz pierwszy posłużono się pojęciem stereotypów płciowych – występującym obecnie w niemal każdej akcie normatywnym dotyczącym zasady równości kobiet i mężczyzn oraz zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, oraz w aktach stosowania prawa odnoszących się do tej problematyki.

Co jednak ciekawe, często zasadę równości przeciwstawia się koncepcji „tradycyjnej” rodziny. Niektórzy autorzy podkreślają, iż konieczne jest m.in. dokonanie „dekonstrukcji stereotypów męskości i kobiecości”. Jak wskazują, do zapewnienia faktycznej równości, niezbędna jest więc eliminacja – wspartych przez zwyczaje, tradycję i religię – stereotypów męskości i kobiecości (stereotypów ról kobiecych i męskich). Stereotypów wspieranych między innymi przez instytucje społeczne, jak np. rodzina: „należy dążyć do zmiany struktury rodziny, ponieważ to ona trwale reprodukuje nierówności między kobietami i mężczyznami, a przyjmowanie *a priori* założenia, że rodzina tradycyjna jest ze swej natury sprawiedliwa, jest za-

⁸¹ Dz. U. z 1955, Nr 16, poz. 86.

⁸² Dz. U. z 1982 r., Nr 10, poz. 71.

łożeniem niesłusznym⁸³. Dominująca pozycja mężczyzn w rodzinie sprawia, że oni uczestniczą w umowie społecznej, zaś wykluczenie z niej kobiet powoduje, że ich obecność ogranicza się wyłącznie do sfery domowej. Uprzywilejowana pozycja mężczyzn ulega tym samym wzmocnieniu i przeniesieniu do sfery publicznej, której *de facto* są jedynymi uczestnikami⁸⁴.

Stanowisko takie opiera się na koncepcji F. Engelsa, który wskazywał, że współczesna rodzina monogamiczna opiera się na jawnej lub zamaskowanej niewoli domowej kobiety – a współczesne społeczeństwo jest masą składającą się z samych rodzin pojedynczych, jako jego molekuł. Mąż musi obecnie w większości wypadków być tym, który zarobkuje, który żywi rodzinę, przynajmniej wśród klas posiadających. Powoduje to, że mąż ma dominującą pozycję⁸⁵.

Fryderyk Engels, wskazywał, że współczesna rodzina monogamiczna opiera się na jawnej lub zamaskowanej niewoli domowej kobiety – a współczesne społeczeństwo jest masą składającą się z samych rodzin pojedynczych, jako jego molekuł. Mąż musi obecnie w większości wypadków być tym, który zarobkuje, który żywi rodzinę, przynajmniej wśród klas posiadających. Powoduje to, że mąż ma dominującą pozycję⁸⁶. Relacje między klasami społecznymi odniósł on w tym kontekście także do relacji między mężem a żoną w małżeństwie i rodzinie, wskazując, że mąż jest on burżua, a żona reprezentuje proletariat⁸⁷.

Rzecz jasna, wykluczenie i dyskryminacja pewnych grup społecznych jest istotnym problemem. Jednak i osoby nie należące do grupy uznanej *a priori* za dyskryminowaną mogą być w konkretnym przypadku dyskryminowane. Zresztą analiza spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich potwierdza, że występują obszary życia społecznego, w których mężczyźni (a więc osoby nie należące do grupy uznawanej za systemowo wykluczoną) są dyskryminowani. W jednej ze spraw⁸⁸ Rzecznik Praw Obywatelskich zajmował się problemem niedoreprezentowania mężczyzn na stanowiskach sędziów powszechnych. Rzecznik podejmował również tematykę równouprawnienia mężczyzn w zakresie ról rodzicielskich. Do Rzecznika wpływają skargi ojców małoletnich dzieci dotyczące ustalania praw stanu cywilnego, najczęściej w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka, o zaprzeczenie ojcostwa czy ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (unieważnienie uznania dziecka). Przedmiotem analizy w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich są sprawy o ustalenie pochodzenia dziecka, sygnalizowane przez obywateli, których zamiarem jest uzyskanie statusu ojca dziecka, przy czym nie mogą oni osiągnąć celu

⁸³ A. Zygmunt, *Spór o tradycyjny model rodziny w świetle dyskursu na temat równości płci*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica 34, 2009, s. 35.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 38.

⁸⁵ F. Engels, *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa. W związku z badaniami Lewisa H. Morgana*, Warszawa 1948, s. 84.

⁸⁶ F. Engels, *op.cit.*, s. 84.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Nr XI.816.14.2016.

ze względu na przeszkody natury prawnej⁸⁹. Powyższe problemy zostały kilkakrotnie przez Rzecznika zasygnalizowane odpowiednim organom władzy publicznej⁹⁰. W 2013 r. Rzecznik podejmował również problemy związane z dyskryminującymi ojców przepisami regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, obowiązującymi na jednej z uczelni wyższych. Zgodnie z nimi pracownikowi odmówiono przyznania środków na żłobek lub przedszkole, ponieważ takie dofinansowanie przeznaczone było tylko dla pracujących na uczelni kobiet bądź samotnych ojców. Rzecznik w tej sprawie skierował pismo do Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o zbadanie przestrzegania przepisów prawa w danym zakresie. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami PIP wydała wystąpienie zobowiązujące do usunięcia z regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych postanowień niezgodnych z przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz potencjalnie dyskryminującego ze względu na płeć przepisu regulaminu.

4. Globalizacja a administracja publiczna i prawo administracyjne

Wśród procesów i wydarzeń, które obecnie wywierają największy wpływ na strukturę polityczno-prawne należy m.in. globalizacja współczesnego świata. Globalizacja administracji i prawa administracyjnego jest częścią szerszego procesu globalizacji. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „proces globalizacji pociąga za sobą ujednocnianie struktur i procesów jednostek działających na poziomie globalnym. Firmy działające globalnie dążą, by w miarę możliwości warunki do ich funkcjonowania były podobne niezależnie od konkretnego miejsca. (...) globalizacja powoduje występowanie podobnych procesów zmian w administracjach poszczególnych wysoko rozwiniętych krajów, co w przyszłości doprowadzi do homogenizacji administracji tych państw. Polska administracja również uczestniczy w tym procesie”⁹¹. Globalizacja jest wynikiem interakcji i powiązania sił politycznych, społecznych, technicznych i ekonomicznych. Proces ten wydaje się być nieodwołalny⁹².

W wyniku procesów globalizacyjnych i europeizacji prawo administracyjne przestało być w zasadzie wyłącznie krajowym prawem wewnętrznym. W wyniku procesów integracyjnych, w tym członkostwa Polski w Radzie Europy, a zwłaszcza wstąpienia do Unii Europejskiej, choć oczywiście z innych przyczyn i za zgodą państwa polskiego, kształt obowiązującego w Polsce prawa administracyjnego określony został w dużej mierze unormowaniami międzynarodowymi i ponadnarodowymi,

⁸⁹ Więcej informacji znajduje się w Informacji Rzecznika o działalności w obszarze równego traktowania 2013, s. 31–32; znajdującej się pod adresem: http://rpo.gov.pl/sites/default/files/informacja_o_dzialalnosci_w_obszarze_rownego_traktowania_2013.pdf

⁹⁰ Wystąpienia generalne o sygnaturze RPO-383896-IV/01 z 25 lipca 2001 r., z 3 marca 2004 r., z 13 września 2007 r., a także z 23 października 2009 r.

⁹¹ A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 20.

⁹² *Ibidem*, s. 39.

przede wszystkim unijnymi⁹³. Proces umiędzynarodowienia został potraktowany jako kolejna faza rozwoju administracji publicznej na równi z m.in. rozwojem państwa prawnego. Nie do przecenienia jest znaczenie związania administracji publicznej prawem tworzoną przez przedstawicieli suwerena; to właśnie legalność stała się głównym kryterium kontroli administracji publicznej. Procesy globalizacji prawa administracyjnego i administracji publicznej, rozpatrywane na tle ogólnych procesów globalizacji (występujących w innych sferach życia) przyczyniają się do przekształcania działalności i organizacji publicznej i stawiają przed nią nowe wyzwania. Doniosłość tych procesów związana jest także z tym, że administracja nie może już działać wyłącznie w wykreowanych w dziewiętnastym stuleciu ramach państwa narodowego, gdyż działalność ta i organizacja coraz częściej krępowane są – często w interesie podmiotów indywidualnych – poprzez wymogi stawiane przez organizacje międzynarodowe, duże korporacje itd., których znaczenie jest coraz większe i z których działalnością należy się liczyć.

Globalizację i wynikające z niej umiędzynarodowienie uznać należy za jedną z podstawowych cech współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego. Niewątpliwie w literaturze naukowej sporo się na ten temat pisze. Autorzy uznają za pewnik i za cechę nie ulegającą żadnej wątpliwości to, iż prawo administracyjne i administracja publiczna podlegają procesom globalizacji i umiędzynarodowienia. Globalizacja i umiędzynarodowienie stanowią pewien nie podlegający dyskusji element. Można mówić wręcz o „fetyszyzacji” umiędzynarodowienia i globalizacji. Tym bardziej, że tylko w niewielkim zakresie autorzy poddają krytyce procesy globalizacji. Rzecz jasna, sam fakt globalizacji i umiędzynarodowienia nie budzi wątpliwości. Nie można jednak nad nim przechodzić do porządku dziennego. Konieczne jest także wskazywanie pewnych negatywnych cech globalizacji. A są nimi m.in. niesprawiedliwe reguły gry, orientacja procesów globalizacji tylko na materialny zysk, ograniczanie suwerenności wieku krajów rozwijających się itd.

Negatywną stroną globalizacji jest także narzucanie krajom rozwijającym się systemu gospodarczego niezgodnego z ich wartościami i tradycjami. W tym kontekście wspomnieć należy o globalizacji. Globalizacja to obrona własnej tożsamości i kultury przed wpływami zewnętrznymi – konflikt między globalizacją a globalizacją wyraża się m.in. w konfrontacji zwykle katolickich i przywiązanych do własnych religii i tradycji społeczeństw Europy Wschodniej z próbami ich przymusowej laicyzacji oraz narzucenia im obcych norm dotyczących życia rodzinnego czy seksualnego przez kraje zachodnie⁹⁴.

Procesy globalizacji powodują wzrost znaczenia GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Jak podkreśla I. Lipowicz, rosnąca cicho przez lata potęga „wielkiej czwórki” (autorka posługuje się skrótem GAFA) dochodzi obecnie do momentu, kiedy w sposób znany z historii przemian europejskich potęga ekonomiczna przekształca się w potęgę polityczną. Korporacje, znajdujące się nominalnie pod suwerenną władzą państw narodowych, w rzeczywistości dysponują wiel-

⁹³ Z. Niewiadomski (w:) *System Prawa Administracyjnego*, tom 1 *Instytucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 72.

⁹⁴ L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 22.

kimi bazami danych osobowych z innych krajów lub kontynentów, obejmującymi informacje dotyczące milionów obywateli danego kraju, i potrafią ich skutecznie użyć w trybie mikrotargetingu⁹⁵.

Niewątpliwie korporacje GAFAM realizują własne, partykularne cele, związane z własnym interesem prywatnym. Podkreślenia wymaga, że jednostki, obywatele poszczególnych krajów mają niewielki lub żaden wpływ na działalność takich korporacji. Na poziomie ponadnarodowym (np. Unii Europejskiej) próbuje się wprowadzać rozwiązania chroniące obywateli (np. RODO⁹⁶). Wbrew poglądom wielu osób i środowisk państwo (wspierane przez struktury supranarodowe, jak np. Unia Europejska) powinno nadal odgrywać zasadniczą rolę jako aktor stosunków międzynarodowych, ale także podmiot w relacjach z osobami fizycznymi. Państwo jest bowiem tym podmiotem, na który jednostki (obywatele) mogą mieć realny wpływ (w przeciwieństwie do GAFAM), a jednocześnie państwo posiada mocne środki pozwalające tę jednostkę chronić i bronić. Państwo nie jest tak odległe, jak wspomniane korporacje i chociaż wiele zadań powinno być (zgodnie z zasadą proporcjonalności) wykonywanych na szczeblu lokalnym i regionalnym, to jednak regiony nie zawsze sprawdzają się w zakresie wykonywania zadań: w literaturze podkreśla się, że autonomia regionów nie zawsze sprawdziła się w zwalczaniu pandemii COVID-19, przynosząc brak jednolitości rozwiązań, w tym dotyczących przemieszczania się osób, co pozwalało na rozprzestrzenianie się wirusa⁹⁷.

Przywrócić więc należy znaczenie państwu. Nie tyle państwu narodowemu, ile po prostu: państwu, które chroni jednostkę (w tym obywatela) przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami i zagrożeniami, w tym wynikającymi z rozwoju technologicznego. Większa digitalizacja i rozwój w tym obszarze łączy się z naruszaniem praw człowieka, w tym prawa do prywatności. Motorem rozwoju technologicznego i informatycznego są duże korporacje międzynarodowe, kierujące się zasadą zysku. Znaczenie państwa podkreślane jest zaś w koncepcjach neoweberyzmu, który tworzą cztery założenia: pierwsze to przywrócenie roli i pozycji państwa, które zostało osłabione za pomocą tezy o „minimum państwa” oraz przez podkreślanie szczególnej, regulującej roli mechanizmu wolnorynkowego. Drugie założenie to podkreślanie roli demokracji przedstawicielskiej na wszystkich poziomach kreowania władzy publicznej. Trzecie założenie to przywrócenie silniejszego niż do tej pory znaczenia prawa administracyjnego jako podstawowej formy działania organów władzy publicznej, a założenie czwarte to utrzymanie i realizacja idei profesjonalnej służby publicznej⁹⁸. Neoweberyzm jest więc odpowiedzią na wady koncepcji

⁹⁵ I. Lipowicz, *Perspektywy renesansu prawa administracyjnego...*, s. 750.

⁹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (Ue) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz.UE.L 119, str. 1.

⁹⁷ J. Supernat, *Tendencje w badaniu porównawczym administracji publicznej i prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharza, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 73.

⁹⁸ T. Barankiewicz, *Neoweberyzm – etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 14.

New Public Management, która jak się wydaje, zbyt dużą uwagę przywiązywała do „urynkowienia” i „ekonomizacji” administracji publicznej. Pozwala ponadto przywrócić znaczenie prawu administracyjnemu: od lat (a nawet od dekad) pisze się o kryzysie prawa administracyjnego i o potrzebie/konieczności zastąpienia środków władczych (typowych dla prawa administracyjnego), środkami niewładczymi (także typowymi dla prawa cywilnego). W obecnych, trudnych jednak czasach konieczne jest to, by administracja dysponowała środkami władczymi. Wprowadzając je jednak, konieczne jest zapewnienie środków ochrony wolności i praw przed potencjalnym ich naruszeniem związanym z użyciem takich środków.

5. Sztuczna inteligencja a administracja publiczna i prawo administracyjne

Cechą współczesnego świata, która ma wpływ na administrację publiczną oraz prawo administracyjne, jest rozwój nowych technologii. W literaturze sporo się na ten temat pisze, jak się jednak wydaje, mało miejsca poświęca się niebezpieczeństwom związanym z rozwojem nowych technologii, w tym informatycznych. Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście rozwój sztucznej inteligencji (*Artificial intelligence*, AI).

Jak podkreśla się w literaturze, w ostatnich latach sztuczna inteligencja oraz jej wykorzystanie w prawie przeżywa rozwój spowodowany mnożącymi się możliwościami aplikacji uczenia maszynowego lub sztucznych systemów do wielu dziedzin życia regulowanych przez system prawa. Obszarem, gdzie wykorzystywane są narzędzia oparte na uczeniu maszynowym, jest rynek medyczny, gdzie algorytmy odpowiedzialne za klasyfikowanie urządzeń jako medycznych opierają się na uczeniu maszynowym, wspierając pracę podmiotów odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń na obrót i produkcję takich urządzeń⁹⁹. Jak podkreśla B. Fischer, „Większe możliwości przechowywania danych, szybsze środki ich transmisji oraz większa moc obliczeniowa pozwalają usprawnić niezbędne procesy uczenia maszynowego, takie jak przygotowanie danych, modelowanie czy testowanie, wykorzystać możliwości uczenia głębokiego (...). Realizacja tych założeń wymaga dostępu do danych, wielokrotnego ich wykorzystywania i spożytkowania w różny sposób”¹⁰⁰.

Sztuczna inteligencja to „system, który pozwala na wykonywanie zadań wymagających procesu uczenia się i uwzględniania nowych okoliczności w toku rozwiązywania danego problemu i który może w różnym stopniu – w zależności od konfiguracji – działać autonomicznie oraz wchodzić w interakcję z otoczeniem”¹⁰¹. Aby można było mówić o sztucznej inteligencji, dany system musi mieć zdolność do

⁹⁹ B. Janik, *Prawo i sztuczna inteligencja*, w: *Teoria i filozofia prawa*, red: A. Dyrda, Warszawa 2021, s. 238–239.

¹⁰⁰ B. Fischer, *Współdzielenie danych jako niezbędny warunek rozwoju sztucznej inteligencji*, w: *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Warszawa 2021, s. 97.

¹⁰¹ T. Zalewski, *Definicja sztucznej inteligencji*, w: *Prawo sztucznej inteligencji*, red.: L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020, s. 3.

analizy danych i ich interpretacji w taki sposób, aby udoskonalać swój sposób działania – aby mieć zdolność uczenia się; ponadto, uczące się systemy mogą w różny sposób wchodzić w interakcję z otaczającym światem¹⁰². Taka interakcja może dotyczyć świata cyfrowego i polegać np. na dokonywaniu czynności prawnych.

W tym miejscu wspomnieć należy o *Białej Księdze w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania* (Bruksela, 19.02.2020)¹⁰³. Zauważono w niej nie tylko pozytywne strony rozwoju sztucznej inteligencji, ale także zagrożenia, np. nieprzejrzyste podejmowanie decyzji, dyskryminację, ingerencję w nasze życie prywatne czy wykorzystanie w celach przestępczych. Istotne jest, aby administracja publiczna, szpitale, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa transportowe, organy nadzoru finansowego oraz podmioty działające w innych obszarach interesu publicznego szybko zaczęły stosować produkty i usługi, które w swoim działaniu opierają się na sztucznej inteligencji. Szczególny nacisk zostanie położony na obszary opieki zdrowotnej i transportu, w których technologia jest wystarczająco dojrzała, aby wprowadzić ją na dużą skalę. W ramach działania nr 6 w Księdze podano, iż Komisja zainicjuje otwarte i przejrzyste dialogi sektorowe, traktując priorytetowo opiekę zdrowotną, administracje wiejskie i operatorów usług publicznych, tak aby przedstawić plan działania mający ułatwić rozwój, testy i wprowadzanie AI. Dialogi sektorowe zostaną wykorzystane do przygotowania specjalnego programu służącego wprowadzeniu sztucznej inteligencji, który będzie wspierał zamówienia publiczne na systemy AI i przyczyni się do przekształcenia samych procesów udzielania zamówień publicznych.

W literaturze dostrzegane jest również znaczenie sztucznej inteligencji dla państwa: „Gromadzenie i wykorzystywanie danych osobowych na masową skalę przestało być głównie domeną państwa, stało się polem intensywnego działania potężnych – ponadnarodowych w większości – podmiotów gospodarczych. Dzięki profilowaniu przy użyciu Big data i sztucznej inteligencji zwielokrotniły się możliwości efektywnego sterowania zachowaniami ludzkimi właściwie bez potrzeby angażowania norm prawnych i państwa. W związku z tą zmianą administracyjne prawo ochrony danych osobowych, występujące dotychczas jako jedna z wyspecjalizowanych dziedzin materialnego prawa administracyjnego (przy skromnych zakresowo regulacjach prawa karnego i ograniczonych prawa cywilnego), zajmujące się ochroną prywatności, znalazło się nagle w centrum wszystkich najważniejszych sporów dogmatycznych – począwszy od podejścia do źródeł prawa, zasad regulacji, zasięgu prawa ustrojowego, skończywszy na podstawach legitymacji administracji publicznej i zmianach procedury administracyjnej (projekt ReNEUAL)”¹⁰⁴. Wspomniane w tym cytacie prawo danych osobowych staje się więc coraz istotniejszą częścią prawa, i stanowić może element tak zwanego informacyjnego prawa admi-

¹⁰² Tamże, s. 10.

¹⁰³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pl.pdf.

¹⁰⁴ I. Lipowicz, *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jak reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, PiP nr 2/2022, s. 24-25.

nistracyjnego¹⁰⁵; podkreślenia wymaga, że z przedmiotowego punktu widzenia jest ono szersze i obejmuje nie tylko problem danych osobowych, ale także inne, np. dostęp do informacji publicznej, oraz inne nowe obszary (bazy danych itd.).

Zagrożenia związane ze sztuczną inteligencją są także widoczne w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich: nowe technologie zmieniają nasze życie. Korzystamy z możliwości, które one dają, albowiem ułatwiają życie (np. w zakresie usług publicznych czy transportu). Sztuczna inteligencja wkracza powoli do zakładów pracy, zastępuje pracowników, automatyzuje różne procesy. Jednak nie pozostaje to bez wpływu na prawa człowieka. Poświęcamy naszą prywatność na rzecz bezpieczeństwa i wygody. Stopniowo likwidowane są niektóre miejsca pracy. Wreszcie zaczynamy stawiać pytania etyczne: jak dalece sztuczna inteligencja może zastępować człowieka oraz czy człowiek może ustalić bariery jej rozwoju¹⁰⁶. Jak się wydaje, nie wiadomo w jakim kierunku pójdzie rozwój nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji. Na pewno nie ma mowy o porzuceniu rozwoju technologicznego. Konieczna jest jednak baczna obserwacja i analiza w tym zakresie, stosowanie metod prób i błędów – w razie jakichkolwiek wątpliwości należy wycofywać się z danej drogi i iść inną. Podkreślenia bowiem wymaga, że rozwoju technologicznego nie zatrzymamy; mamy jednak wpływ na to, jaką drogą ten rozwój będzie przebiegać. Absolutnym priorytetem, którego należy się trzymać jest dobro wspólne i dobro człowieka.

6. Udział społeczeństwa w procesie administrowania

6.1. Zagadnienia wprowadzające. Inkluzywne prawo administracyjne

Administracja publiczna kojarzona jest z państwem. Współcześnie jednak działania państwa uzupełniane są przez funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego nie są instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń (praw obywatelskich); u podstaw tej koncepcji leży myśl, iż bez praw obywatelskich nie może istnieć społeczeństwo obywatelskie¹⁰⁷. Natomiast społeczeństwo obywatelskie i prawa człowieka stanowią ideologiczną podstawę współczesnego państwa, a w jego ramach administracji publicznej, a kluczowym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych¹⁰⁸.

Współcześnie wskazać należy w tym kontekście na pojęcie *governance*, które określić można jako „proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem

¹⁰⁵ Por. np. I. Lipowicz, *Prawne formy działania...*, s. 51.

¹⁰⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-33-nowe-technologie-sztuczna-inteligencja-prawa-cz%C5%82owieka-blok-c>.

¹⁰⁷ J. Blicharz, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharza, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 63.

¹⁰⁸ Tamże, s. 64 (BLICHARZ).

podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej¹⁰⁹. Z definicji tej wynika zatem wprost, że relacje między organami administracji publicznej, a innymi podmiotami, nie są oparte na tradycyjnych relacjach, w których dominowało władztwo organu i jego nadrzędność. Dodatkowo zaś stwierdzić można, że ideą społeczeństwa obywatelskiego jest współpraca między instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a organami administracji publicznej, a nie rywalizacja¹¹⁰. Relacje te mają charakter „poziomy” – sieciowy, co determinuje odmienny charakter więzi między różnymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne.

Pojęciem, które wyjaśnia relacje między organizacjami społecznymi (czy szerzej: podmiotami administrującymi) a państwem i jego administracją, jest właśnie pojęcie sieci, będące istotnym elementem koncepcji *good governance*. Nie jest przedmiotem zainteresowania jedynie nauki administracji (i innych nauk społecznych czy nauk o zarządzaniu). Jej znaczenie jest również doniosłe w prawie administracyjnym. W literaturze podkreśla się bowiem, że „pojęcie sieci jako czynnika porządkującego relacje ustrojowe i organizacyjne pomiędzy podmiotami administrującymi, odchodzącego od pojęcia hierarchizacji i jednocześnie tradycyjnie pojmowanej decentralizacji, stanowi jedno z wyzwań współczesnego ustrojowego prawa administracyjnego”¹¹¹. Takie sieciowe ujęcie, w których hierarchię zastępuje się „strukturami heterarchicznymi”¹¹², ma na celu „rozmiękczenie” władztwa, jednak jest ono także odpowiedzią na niedostatki koncepcji *New Public Management*.

Istotne jest jednak i to, by zapewnić realny udział jednostek i grup społecznych w życiu publicznym. Normy prawa administracyjnego głęboko ingerują w sferę wolności i praw człowieka i obywatela. W tym kontekście w literaturze z zakresu prawa administracyjnego podaje się, że tak daleko posunięta ingerencja w wolności i prawa człowieka, a także szeroki zakres przedmiotowy regulacji tego prawa (która dotyka niemalże wszystkich sfer życia jednostki), powodują, że „właśnie w przypadku tej gałęzi prawa, szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia najwyższych możliwych standardów tworzenia i stosowania prawa. Innymi słowy, chodzi o zagwarantowanie odpowiednich standardów wykonywania zadań publicznych i urzeczywistnienia interesu publicznego, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony praw jednostki”¹¹³. Takie standardy mogą być zapewnione m.in. przez udział obywateli w jak największym stopniu w procesie admi-

¹⁰⁹ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie (w:) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009 s. 139.

¹¹⁰ B. Dolnicki, *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (w:) Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, pod red. B.M. Ćwiertniaka, Sosnowiec 2013, s. 33.

¹¹¹ I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe (w:) Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 162–163.

¹¹² R. Kusiak-Winter, *Administracja w ujęciu współrzędzenia (governance)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 45.

¹¹³ P. Ruczkowski, *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 761.

nistrowania. I właśnie koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego zakłada „możliwie najszersze włączanie obywateli w procedury stanowienia i stosowania prawa administracyjnego, również w formach demokracji bezpośredniej, takich jak referendum czy konsultacje społeczne, czyli demokratyzację na wszystkich szczeblach procesów prawotwórczych oraz procesów stosowania prawa w państwie”¹¹⁴. Można tu także wymienić wysłuchanie publiczne. W koncepcji prawa inkluzywnego, chodzi jednak także o wieloaspektowe podejście do prawa, traktowanie prawa i szczegółowych instytucji prawnych jako realnych instrumentów przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom politycznym, gospodarczym, ekologicznym i społecznym¹¹⁵. Koncepcja inkluzywności ma więc węższy i szerszy wymiar.

6.2. Deliberacja i partycypacja

Pewne nowe koncepcje w tym zakresie przedstawiane są z perspektywy demokracji deliberatywnej, której istotą jest – jak podkreśla H. Izdebski – stwarzanie możliwości wyrażenia przez wszystkich zainteresowanych daną kwestią publiczną, swoich opinii i poglądów na daną kwestię, a prowadzić powinno do dialogu i wypracowania rozwiązania akceptowalnego przez większość zainteresowanych¹¹⁶. Można także mówić o demokracji partycypacyjnej, w której nacisk kładzie się na realny udział obywateli w procesie wypracowywania i podejmowania rozstrzygnięć publicznych¹¹⁷. W literaturze podkreśla się, że deliberacja jest „procesem rozważania i konfrontowania różnych stanowisk i argumentów. Etymologia tego słowa wskazuje na aspekty związane z debatą i dialogiem. Deliberację definiuje się jednak szerzej, jako rozważanie, zastanawianie się, naradzanie się z kimś (łac. *delibero*) bądź czas do namysłu (łac. *deliberatio, deliberationis*). Deliberacja nie jest jedynie zwykłą rozmową. Stanowi dynamiczny proces kolektywnego namysłu, moderowanej debaty, w której uczestnicy poznają zróżnicowane stanowiska i argumenty, wspólnie poszukując optymalnych rozwiązań dla postawionych problemów. Strony prawdziwie ze sobą deliberujące wykazują wobec siebie tzw. postawę deliberatywną (*deliberative stance*). Jej podstawę stanowi rozpoznanie oraz akceptacja partnera – nie tak silne jak w relacjach przyjacielskich, ale też nie tak słabe jak w zdawkowej uprzejmości kontrahentów. Cechą postawy deliberatywnej jest chęć uczenia się, zaś jej funkcją – gotowość do zmiany stanowiska pod wpływem argumentów i racji innych (bez warunkowego oczekiwania otrzymania czegoś w zamian)”¹¹⁸.

Jeżeli chodzi o relacje między pojęciem „demokracji deliberatywnej” a pojęciem „demokracji partycypacyjnej”, to demokrację partycypacyjną rozumie się jako wyraz demokracji deliberatywnej, zawierający także elementy demokracji

¹¹⁴ Tamże, s. 764.

¹¹⁵ Tamże, 760.

¹¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 97.

¹¹⁷ Tamże, s. 98.

¹¹⁸ J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, *Planowanie i ewaluacja...*, s. 117.

bezpośredniej i przedstawicielskiej, ale traktuje się ją także jako ideę występującą od starożytności, której współczesnym wydaniem jest demokracja deliberytywna¹¹⁹.

6.3. Partycypacja społeczna/obywatelska

Autorzy często posługują się także pojęciem partycypacji społecznej¹²⁰ (obywatelskiej¹²¹), przez którą rozumie się „wszelkie przejawy organizowania (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe”¹²². Na osiąganie celów zwracano już uwagę w początkach transformacji ustrojowej: podkreślano, że inicjatywy obywatelskie z uwagi na spontaniczność i ograniczenie się do realizacji jednego celu powinny stać się powszechną formą działania, środkiem na powszechnie występującą w poprzednim okresie strategię przetrwania¹²³.

Udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest oparty na zupełnie innych zasadach, niż w państwie socjalistycznym, gdzie wyróżniano organizacje społeczne, wykonujące zadania związane z działalnością administracji państwa socjalistycznego – były to związki zawodowe, organizacje mające monopol w prowadzeniu działalności na określonym odcinku oraz stowarzyszenia¹²⁴. Wydaje się, że obecnie pojęcie organizacji społecznej w tym znaczeniu jest zbyt wąskie; na pewno występuje ono w poszczególnych aktach normatywnych (np. w Kodeksie postępowania administracyjnego, gdzie ma swoje specyficzne i niezwykle szerokie znaczenie), jednak aktualnie, aby opisać udział społeczeństwa w wykonywaniu niektórych zadań publicznych, nie można ograniczać się jedynie do analizy pojęcia „organizacja społeczna” – obecnie występuje ono w obszarze prawa procesowego. Jak się bowiem podaje w literaturze, ustawodawca co do zasady kon-

¹¹⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 98.

¹²⁰ Por. np. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2014 i umieszczone tam artykuły – niektóre z nich wykorzystano w niniejszej pracy; A. Bohdan, *Partycypacja społeczna w tworzeniu jednostek pomocniczych gminy – kryzys czy rozwój w dobie przemian cywilizacyjnych?* (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych...*, s. 399–417; P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, ST nr 1-2/2010, s. 59 i nast.

¹²¹ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST, nr 1–2/2010, s. 9; tegoż, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zakres projektu badawczego*, tamże, s. 7 i nast.; D. Sześciło, *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa* (w:) *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji* pod red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 299.

¹²² D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne...*, s. 9.

¹²³ M. Magoska, *O idei partycypacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego* (w:) *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej – Arctowej*, pod red. G. Skąpskiej, Kraków 1992, s. 284.

¹²⁴ Por. J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 112–113.

sekwentnie posługuje się w przepisach natury procesowej pojęciem organizacji społecznej, a w przepisach o charakterze ustrojowym i materialnym – pojęciem organizacji pozarządowej¹²⁵.

Konieczność wyjścia poza samo pojęcie „organizacji społecznej” wynika również z faktu, iż organizacja taka to struktura zorganizowana („organizacja”) w znaczeniu instytucjonalnym, czyli jest strukturą społeczną, składającą się z wielu elementów, rozumianą jako związek osób i rzeczy powstały dla osiągnięcia wyznaczonych celów¹²⁶. Tymczasem, obecnie formy aktywności osób fizycznych¹²⁷ i organizowania się tych osób w celu wykonywania określonych zadań użytecznych z punktu widzenia społecznego są znacznie szersze. Obecnie w literaturze jako formy organizowania się społeczeństwa wymienia się:

1. organizacje samopomocy społecznej (proste formy samoorganizacji),
2. organy i ruchy obywatelskie,
3. dobrowolne zrzeszenia,
4. samorząd,
5. organy i instytucje partycypacji obywatelskiej¹²⁸.

Ad 1. Jak podaje się w literaturze, formy te występują najczęściej „na przedpolu” regulacji prawnej, tylko nieliczne z nich są przedmiotem ingerencji prawnej. Występują one ze względu na potrzebę załatwienia życiowych spraw ludzkiej zbiorowości, potrzeby wzajemnego wsparcia lub podejmowania działań skierowanych na osiągnięcie wspólnego dobra¹²⁹. Powstają one (tworzą się) przez sam udział (uczestnictwo) w danej grupie czy organizacji. Jeśli ktoś uczestniczy w danej „akcji” czy grupie – jest jej uczestnikiem, jeśli nie bierze nadal udziału – przestaje być uczestnikiem (a nie członkiem)¹³⁰. Przykładem organizacji samopomocy społecznej są koła opiekunów przyrody.

Ad. 2. Jak podaje się w literaturze socjologicznej, ruchy społeczne to wielka grupa ludzi zaangażowanych w realizację bądź zablokowanie procesu zmiany społecznej. Działają one zazwyczaj w opozycji do organizacji, których celom i zapatrywaniom się sprzeciwiają¹³¹. Ruchy społeczne stanowią wyraz walk o urzeczywistnienie pewnych ideałów, obrony uznanych wartości, zwalczania zagrożeń ładu społecznego, ochrony życia i zdrowia. Można tu wymienić np. ruchy ekologiczne, feministyczne, obrony praw człowieka, mniejszości seksualnych itd.¹³². Charakteryzują się

¹²⁵ A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 30.

¹²⁶ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 94.

¹²⁷ Czasem używa się pojęcia „Aktywność obywatelska” jednak jest ono wąskie.

¹²⁸ Por. S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, ST nr 1–2/2010, s. 23 i nast.

¹²⁹ *Ibidem*, s. 23.

¹³⁰ S. Iwanowski, *op.cit.*, s. 25.

¹³¹ A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2007, s. 733.

¹³² S. Iwanowski, *op.cit.*, s.25.

„kruchym uczestnictwem” i na ogół brakiem struktur organizacyjnych¹³³, jednak ruchy, którym udaje się uzyskać władzę, same często zamieniają się w organizację¹³⁴.

Ad 3. Ich cechą charakterystyczną jest sformalizowane dobrowolne członkostwo. Zaliczyć tu można stowarzyszenia, związki zawodowe, partie polityczne, organizacje pracodawców, społeczno-zawodowe organizacje rolników, społeczne organizacje wyznaniowe, oraz szereg organizacji podobnych do stowarzyszeń działających na podstawie odrębnych uregulowań ustawowych, np. Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki¹³⁵. Te ostatnie zaliczane są w literaturze do korporacji prawa publicznego¹³⁶, które ujmowane są jako organizacyjnie uporządkowane zrzeszenie osób, które na mocy przypisania jest zdolne do objawiania woli i podejmowania czynności prawnych i które tworzy prawną jednostkę¹³⁷.

Ad. 4 Pojęcie „samorząd” pojawiło się w nauce prawa administracyjnego w XIX wieku. Jak pisze J. Panejko: „samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do poddanych ze stosunku władzy poczęła zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publiczno-prawne w swój organizm”.¹³⁸

Pojęcie „samorząd” w Polsce jest tłumaczeniem niemieckiego słowa „Selbstverwaltung”. Stanowi on złożenie dwóch pojęć: samodzielność i zarząd. Jest to tłumaczenie niezbyt dokładne co podkreśla F. Ochimowski. Według niego „Selbstverwaltung” znaczy po prostu „samozarząd”.¹³⁹ Więcej uwag o samorządzie: por. rozdział dotyczący ustrojowego prawa administracyjnego.

Ad. 5 Chodzi tu o ciała powoływane i działające przy organach państwa, których tryb tworzenia, skład osobowy i sposób działania mają zdecydowanie społeczny charakter; wymienić tu można m.in. Radę Prasową przy Radzie Ministrów, komisje dialogu społecznego itd.¹⁴⁰. Podkreślenia wymaga, że odrębną kategorię stanowią rady społeczne, powoływane przy niektórych organach państwa, powołane na mocy ich decyzji. Przykładem jest Rada Społeczna przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wymienić można również młodzieżową radę gminy (art. 5b u.s.g.) oraz gminną radę seniorów (art. 5c u.s.g.).

Nie wszystkim wskazanym tu formom organizowania się społeczeństwa odpowiada powyższa definicja organizacji – trudno bowiem za zorganizowaną strukturę uznać ruchy obywatelskie, charakteryzujące się tzw. „kruchym uczestnictwem”¹⁴¹,

¹³³ *Ibidem*, s.25.

¹³⁴ A. Giddens, *op.cit.*, s. 733.

¹³⁵ S. Iwanowski, *op.cit.*, s. 26 – 27.

¹³⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 234–241.

¹³⁷ *Ibidem*, s. 34.

¹³⁸ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 r.

¹³⁹ zob. F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919 r.

¹⁴⁰ S. Iwanowski, *op.cit.*, s. 28–29.

¹⁴¹ S. Iwanowski, *op.cit.*, s. 25.

czy zgromadzenia jako formy organizacji samopomocy społecznej¹⁴². Wydaje się jednak, że kwestia zorganizowanej struktury nie ma większego znaczenia z punktu widzenia zadań w zakresie płci. Zadania takie mogą wykonać różne podmioty, niekoniecznie zorganizowane w sformalizowaną strukturę – wystarczy tylko, by posiadały jakiś element trwałości (niekoniecznie związany ze sformalizowaną strukturą). Wydaje się jednak, że powinny to być przynajmniej formy zachowań zbiorowych w postaci ruchów społecznych, rozumianych jako zgromadzenie jednostek, mające określony cel, np. przeprowadzenie zmian kulturowych czy społecznych lub też przeciwstawienie się takim zmianom¹⁴³. Ruchy społeczne są bardziej zorganizowane niż inne formy zachowań zbiorowych, a pod pewnymi warunkami mogą stać się organizacją sformalizowaną¹⁴⁴.

7. Język administracji. Prawa językowe jako prawa człowieka

Administracja publiczna powinna komunikować się z otoczeniem językiem zrozumiałym dla adresata, zarówno w pismach urzędowych jak i innych czynnościach: „dotyczy to języka formularzy, wezwań, zawiadomień, decyzji i postanowień administracyjnych konstruowanych w toku postępowania administracyjnego, lecz także języka stosowanego poza postępowaniem, czyli języka informacji przekazywanych w witrynach internetowych administracji bądź języka komunikatów prezentowanych na konferencjach prasowych”¹⁴⁵. Obywatel ma do tego prawo, co wynika m.in. z prawa do dobrej administracji.

Także w Konstytucji RP znajdują się przepisy odnoszące się bezpośrednio do języka. Jest to art. 27 Konstytucji RP: „w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”. W wyroku z dnia 19 maja 2021 r. I SA/Sz 820/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie przyjął, iż: „przede wszystkim stronami umów międzynarodowych są państwa jako podmioty prawa międzynarodowego. Obywatele, a także inne podmioty występujące w charakterze podatników, informację o treści obowiązujących przepisów prawa będących źródłem ich uprawnień i obowiązków, czerpią z tekstów aktów prawnych opublikowanych we właściwych im organach promulgacyjnych. W przypadku umów międzynarodowych jest to Dziennik Ustaw. Językiem urzędowym obowiązującym w Polsce jest język polski – co wynika z art. 27 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem posługując się wyłącznie tym językiem obywatel (podatnik) powi-

¹⁴² *Ibidem*, s. 24–25.

¹⁴³ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, Poznań 2009, s. 328.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 330.

¹⁴⁵ A. Gronkiewicz, *Kilka uwag o potrzebie kształcenia studentów prawa i administracji w zakresie kultury języka i założeń dostępności (w tym uprawnień komunikacyjno-językowych jednostek)*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 195–196.

nien móc załatwić wszelkie swoje relacje z państwem (jego organami). W tym też języku obywatel (podatnik) winien być zapoznawany z obciążającymi go obowiązkami i przysługującymi mu prawami. Organy państwowe nie mają żadnych podstaw prawnych, aby wymagać iżby obywatel (podatnik) władał językiem obcym w celu zapoznawania się z obowiązującymi go przepisami prawa sporządzonymi w języku innym niż polski”.

Bezpośrednio do języka nawiązuje także art. 35 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury”. Ponadto na mocy art. 233 ust. 2 Konstytucji RP: „Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku”.

W Konstytucji znaleźć można również przepisy pośrednio odnoszące się do języka, przedstawiane w kontekście innych praw, np. art. 69, w którym jest mowa o prawach osób niepełnosprawnych.

Sam język nie jest zdefiniowany w prawie; prawo w mniejszym lub większym stopniu definiuje język urzędowy, języki pomocnicze, język migowy.

Wyróżnić można prawa językowe oraz szerszą kategorię – prawa komunikacyjne. Prawa językowe dotyczą głównie języka fonicznego – języka urzędowego lub języka mniejszości, zaś prawa komunikacyjne obejmują także inne niż język foniczny sposoby komunikacji, np. język migowy, czy inne alternatywne metody komunikowania się. Istotne jest to, by administracja komunikowała się w przystępny sposób: zarówno za pomocą języka, jak i przy użyciu innych narzędzi. Można tu – za A. Gronkiewicz – wymienić format „łatwy język” (*easy-to-read*), który obok polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM), czy systemu komunikacji osób głuchoniemych (SKOGN) – można zaklasyfikować jako formę komunikacji bez barier; na uwagę zasługuje też prosty język (*plain language*) oraz metoda projektowania prawniczego (*legal information design*), które należy traktować jako narzędzia uniwersalnego projektowania¹⁴⁶. Dodać należy, że metoda projektowania prawniczego może być wykorzystywana przy publicznym podawaniu pewnych informacji prawnych, np. na konferencjach prasowych lub telebimach znajdujących się w urzędach. Chodzi w niej o ideę zakładającą wykorzystanie metod i narzędzi projektowych do celów prawnych, a więc o komunikowanie prawa przy użyciu narzędzi projektowych.

Mówiąc o prawach językowych oraz prawach komunikacyjnych wspomnieć należy o tym, że są one jednym z elementów decydujących o dostępności rozumianej jako cecha, dzięki której z produktów czy usług może na równi korzystać jak największa liczba osób. Podstawę prawną stanowi ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁴⁷. Sektor publiczny jest zobowiązany do zapewnienia co najmniej minimalnej dostępności, która zagwarantuje dostępność podmiotu publicznego. Podmiot publiczny zapewnia

¹⁴⁶ *Tamże*, s. 199.

¹⁴⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1062.

dostępność przez stosowanie uniwersalnego projektowania nowych rozwiązań lub racjonalnych usprawnień w usuwaniu istniejących barier. Minimalne wymagania obejmują zapewnienie w instytucjach publicznych:

1. dostępności architektonicznej – zarówno korytarze, jak i klatki schodowe powinny być wolne od barier i zapewniać możliwość poruszania się po nich między innymi osób na wózku, osób korzystających z kul, lasek i innych pomocy ortopedycznych, osób starszych, a także osób z wózkami dziecięcymi, mających różne problemy z poruszaniem się (windy, schody, korytarze, ciągi piesze w budynku);
2. dostępności cyfrowej – została kompleksowo uregulowana w ustawie o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych;
3. dostępności informacyjno-komunikacyjnej – zapewnienie informacji na temat tego, jakie zadania wykonuje dany podmiot w postaci nagrania w polskim języku migowym dla osób głuchych, informacji w tekście łatwym do czytania (ETR) – m.in dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, czy pliku odczytywalnego maszynowo, dzięki któremu taką informację może udźwignąć osoba niewidoma. Dostępność w tym zakresie to także umożliwienie komunikacji z podmiotem w taki sposób, jaki jest dogodny dla osoby ze szczególnymi potrzebami np. poprzez SMS czy przy użyciu usługi tłumaczenia migowego online.

Dostępność informacyjno-komunikacyjna jest zatem jednym z rodzajów dostępności obok dostępności cyfrowej i dostępności architektonicznej. Minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmują (zgodnie z art. 6 ust. 3 o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami) w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej:

- a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się, lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje;
- b) instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia;
- c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania;
- d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku.

8. Otwarcie na wartości

Od pewnego czasu przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zintensyfikowali swoje wysiłki badawcze w zakresie badań nad aksjologią prawa administracyj-

nego. Powstało wiele prac naukowych¹⁴⁸. Problem aksjologii prawa administracyjnego omawia się jako jeden z elementów części ogólnej prawa administracyjnego. Podkreśla się, że do podstawowych wartości prawa administracyjnego należy zaliczyć prawdę, sprawiedliwość, dobro, piękno¹⁴⁹. Mają one zapewniać ład aksjologiczny i powinny być urzeczywistnione w przepisach prawa pozytywnego. Ponadto, analizując konkretne rozwiązania prawne materialnego prawa administracyjnego, omawia się wartości składające się na daną dziedzinę (np. ład przestrzenny, trzeźwość, bezpieczeństwo itd.).

Niektórzy autorzy piszą także o fałszywych wartościach; M. Zdyb podaje, że ważne znaczenie w zakresie deprecjonowania podstawowych wartości ma m.in. fetyszycacja sztucznych systemów wartości (wiąże się to niejednokrotnie z kształtowaniem sztucznych systemów quasi-aksjologicznych, schlebaniem prymitywnym gustom, pogardą dla kształtowanych przez wieki podstaw kultury łaćńskiej itd.)¹⁵⁰; jest w tej wypowiedzi zbyt dużo ogólników, by można było się do niej odnosić. Z kolei J. Zimmermann pisze, iż wystrzegać należy się „wartości fałszywych, np. takich, jakie były wypisywane na transparentach okresu PRL”¹⁵¹.

W nauce prawa administracyjnego, opierając się na pracach Cz. Martyniaka, próbowano także analizować administrację publiczną w kontekście prawa naturalnego¹⁵². Zajmująca się tym problemem autorka wskazała, iż w dorobku Cz. Martyniaka odnajdziemy zagadnienia jedynie pośrednio odnoszące się do administracji publicznej. Na pewno do takich należy kwestia charakteru społecznego ustawy naturalnej, analizowana trójaspекtowo: od strony bytu społecznego, dobra powszechnego i cnót osobistych¹⁵³.

Jak się wydaje, elementy aksjologiczne są integralną częścią nauki prawa administracyjnego. Omawiając poszczególne instytucje tego prawa, uwagę zwracać należy nie tylko na elementy pozytywne, ale także na kwestie aksjologiczne.

Problemy aksjologiczne powinny być więc badane przy poszczególnych instytucjach prawa administracyjnego. Kwestie aksjologiczne są doniosłe także przy celach jakim ma służyć prawo administracyjne. Można, za J. Finnisem, zapropono-

¹⁴⁸ Por. np. S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 633-654; J. Zimmermann, *O aksjologii*, w: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73-101. Zwrócić uwagę należy także na pracę zbiorową *Wartości w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2015, w której autorzy opisali wartości wobec prawa administracyjnego jako gałęzi prawa, a także konkretne wartości, oraz wartości w materialnym prawie administracyjnym. Por. również dwutomową pracę *Aksjologia prawa administracyjnego* pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017.

¹⁴⁹ Por. np. S. Fundowicz, *Aksjologia...*, s. 633.

¹⁵⁰ M. Zdyb, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 42.

¹⁵¹ J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 21.

¹⁵² A. Szadok-Bratuń, *Czy prawo naturalne wiąże administrację publiczną? Uwagi wprowadzające*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 465-479.

¹⁵³ Tamże, s. 473.

wać, by prawo administracyjne służyło zmianom rzeczywistości, ale zmianom dokonywanym rozumnie i z zachowaniem pewnych elementów aksjologicznych. U J. Finnisa prawo (w ogóle) powinniśmy interpretować jako racjonalne i uporządkowane narzędzie przekształcania rzeczywistości zgodnie z ustalonymi i pożądanymi celami¹⁵⁴. Uwagi te odnieść można także do prawa administracyjnego. Zauważyć zresztą należy, że już w pierwszym polskim podręczniku do prawa administracyjnego, prawo administracyjne w ścisłym znaczeniu było „systematem przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa”¹⁵⁵.

Porządek polityczny, porządek związany z organizacją i funkcjonowaniem państwa, odpowiadający wymogom ludzkiej natury, to porządek rozumny. Istotne jest więc to, by i organizacja administracji publicznej oraz zasady jej funkcjonowania podporządkowane były zasadom rozumności i podlegały pewnym wartościom. Pewne te zasady są wspólne zarówno dla organizacji jak i funkcjonowania administracji publicznej.

Rozumny porządek zakłada, że ludzie mogą harmonijnie ze sobą współżyć w ramach tej samej wspólnoty, szanując wzajemnie prawo swobodnego wyznaczania przez każdego własnych celów oraz podejmowania stosownych do tych celów działań¹⁵⁶. I tutaj istotny jest czynnik ludzki; ludzie to bowiem żywe i społeczne istoty posługujące się rozumem, które zgodnie z ich najwyższym, moralnym powołaniem muszą być traktowane przede wszystkim jako istoty autonomiczne, jako cele same w sobie¹⁵⁷.

Administracja publiczna jest ściśle związana z państwem, a więc pewną wspólnotą społeczną. Państwo jest najbardziej rozwiniętą wspólnotą. Władza należąca państwu to współcześnie nie tylko możliwość ferowania określonych nakazów i zakazów postępowania, ale chyba raczej całościowe sterowanie życiem społecznym, u podstaw którego leży kreowanie oraz odkrywanie wartości¹⁵⁸.

Porządek społeczny i jego rozwój powinien zatem być nastawiony nieustannie na dobro osób, ponieważ od ich porządku winien być uzależniony porządek rzeczy, a nie na odwrót¹⁵⁹. Także w ujęciu J. Finnisa dobro wspólne łączy się z dobrem każdej osoby: „istnieje dobro wspólne istot ludzkich przez to, że życie, wiedza, zabawa, przeżycia estetyczna, przyjaźń, religia i wolność w posługiwaniu się rozumnością praktyczną są dobre dla każdej osoby”¹⁶⁰; J. Finnis wskazuje tutaj wartości, które sam uznał za najważniejsze, niemniej aspekt ludzki jest tutaj widoczny.

¹⁵⁴ P. Kantor-Kozdrowicki, *Prakseologia prawa w pracach Lona L. Fullera i Johna Finnisa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXXX, zeszyt 4 z 2018 r., s. 126.

¹⁵⁵ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, tom I, Warszawa 1880, s. 19.

¹⁵⁶ Z. Stawrowski, *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków–Warszawa 2006, s. 442.

¹⁵⁷ Tamże, s. 442.

¹⁵⁸ M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania...*, s. 131.

¹⁵⁹ Gaudium et spes, punkt 26.

¹⁶⁰ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 173.

Prawo administracyjne służy dobru człowieka. Osoba to byt samoistny i autonomiczny, niedający się zredukować do części swego gatunku i kosmosu, to byt stanowiący o samym sobie oraz o swym otoczeniu¹⁶¹.

Patrząc z perspektywy koncepcji antropoarchicznej, prawo administracyjne jako element systemu prawa jest zjawiskiem specyficznie ludzkim, polegającym na formułowaniu norm społecznych, będących racjami na rzecz określonego postępowania¹⁶². Antropoarchiczna koncepcja prawa dostarcza interpretacji i głębszego wyjaśnienia celowości prawa przez refleksję nad celowością człowieczeństwa. Ponieważ prawo traktowane jest jako celowe działanie ludzkie, celowość prawa może być traktowana jako aspekt celowości praktyki ludzkiej¹⁶³.

Kluczowe jest więc uwzględnienie dobra człowieka. W prawie administracyjnym dobro człowieka (jednostki) łączy się z dobrem wspólnym¹⁶⁴. Dobro wspólne stanowi granicę i podstawę działania legalnego wszystkich organów władzy publicznej oraz obywateli, które polega na 1) troszczeniu się, 2) ochronie i 3) kontroli tego, co w moralności publicznej, akceptowanych społecznie ideach lub w prawie zostanie utożsamione z RP jako dobrem wspólnym.

Pojęcie dobra wspólnego omawia się w literaturze przedmiotu w relacji do pojęcia interesu publicznego. Pojęcie interesu publicznego jest bardziej „sformalizowane” i „spozytywizowane” oraz ma znaczenie w procesie stosowania prawa (np. art. 7 k.p.a.), tymczasem dobro wspólne – jak się wydaje – otwarte jest na wartości; zauważyła to już także I. Lipowicz, która podkreśliła, że pojęcie interesu publicznego, jako bardziej zobiektywizowane i pragmatyczne, jest bardziej godne refleksji naukowej niż pojęcie dobra wspólnego. To drugie pojęcie jest zbyt zmienne historycznie i nasycone problemami aksjologicznymi; konsekwentne przyjęcie szerszego niż interes publiczny charakteru pojęcia dobra wspólnego powinno być tylko początkiem drogi do jego szerszego stosowania¹⁶⁵. Przez dobro wspólne rozumie się sumę warunków życia społecznego, które pozwalają rozwijać się członkom społeczeństwa i ich związkom¹⁶⁶.

W literaturze z zakresu prawa administracyjnego zwraca się uwagę na konstytucyjne rozumienie dobra wspólnego, które wywodzi się wprawdzie od analizy art. 1 Konstytucji RP statuującego państwo jako dobro wspólne, ale na niej nie poprzestaje, bo analiza ta musi odwoływać się do zasad regulujących prawa i wolności jednostki (w tym jej godność), przy czym jednostka ma także obowiązki wobec państwa, sięga także do zasad rządzących ustrojem społecznym, do zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady demokratyzmu, zasady solidaryzmu, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady subsydiarności (pomocniczości), zasady decentralizacji¹⁶⁷.

¹⁶¹ J. Hervada, op.cit., s. 57.

¹⁶² M. Dybowski, M. Romanowski, *Próba interpretacji koncepcji prawa globalnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 4 z 2014 r., s. 52.

¹⁶³ Tamże.

¹⁶⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

¹⁶⁵ I. Lipowicz, *Dobro wspólne...*, s. 22.

¹⁶⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r., K 27/16.

¹⁶⁷ M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 60.

Rozdział III

Wybrane podstawowe pojęcia prawa administracyjnego

1. Stosunek administracyjnoprawny

Stosunek administracyjnoprawny jest rodzajem stosunku prawnego (i szerszego stosunku społecznego), wyznaczonego przez przepisy prawa administracyjnego, co odróżnia go od tych innych stosunków (np. cywilnoprawnych).

Stosunki prawne to więc rodzaj szeroko rozumianych stosunków społecznych, charakterystyczny o tyle, że są regulowane przepisami prawa. O stosunku prawnym możemy mówić wtedy, gdy w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją innego podmiotu (bądź innych podmiotów). Powiązanie to może być bardzo różne, zwłaszcza jeśli chodzi o stosunki prawne regulowane normami różnych gałęzi prawa. Dla stosunków cywilnoprawnych charakterystyczna będzie równość stron oraz swobodna możliwość kształtowania jego treści (praw i obowiązków) przez podmioty w nim uczestniczące.

Przez stosunek administracyjnoprawny rozumieć należy relację między organem (organami) administracji publicznej a obywatelami (stosunki zewnętrzne) lub tylko między organami administracji publicznej (stosunki wewnętrzne), oparte na przepisach prawa administracyjnego.

Wyróżnić można następujące elementy stosunku administracyjnoprawnego:

- Podmiot. Podmiotem jest zawsze organ administracji publicznej oraz – w przypadku stosunków zewnętrznych – także podmioty zewnętrzne (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), które nie są podporządkowane administracji publicznej. Organ administracji korzysta z władztwa administracyjnego i w ramach tego władztwa (kompetencji) decyduje o prawach (obowiązkach) drugiego podmiotu (jednostki itd.). Ten drugi podmiot, po to aby być stroną stosunku musi posiadać zdolność administracyjnoprawną, a więc zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków o charakterze administracyjnym. Zdolność administracyjnoprawna przysługuje, podobnie jak w prawie cywilnym, osobom fizycznym, osobom prawnym, a także innym podmiotom z którymi prawo administracyjne wiąże określone prawa (obowiązki).
- Przedmiot jest określony przez przepisy prawa administracyjnego i związany jest z zadaniami wykonywanymi przez administrację. Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego jest sprawa publiczna (a nie prywatna) wynikająca z prawa materialnego administracyjnego. Pewne uprawnienia czy obowiązki wynikają wprost (bezpośrednio) z ustawy (np. obowiązek szkolny, obowiązek podatkowy). Inne zaś z aktów administracyjnych podejmowanych na podstawie kompetencji organu zawartej w prawie materialnym (np. pozwolenie na budowę, zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych).
- Treść to prawa i obowiązki podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Te prawa i obowiązki wyznaczone są przez przepisy prawa i mogą polegać na działaniu, znoszeniu lub zaniechaniu. Treści stosunku nie można sprowadzać tylko do typowych praw czy obowiązków. Charakterystyczne jest także to, że prawa i obowiązki, wynikające ze stosunku mają charakter

ściśle osobisty tzn., powoduje on, że prawa i obowiązki może wykonywać tylko adresat aktu.

Stosunek administracyjnoprawny charakteryzuje się kilkoma cechami, które odróżniają go od stosunku cywilnoprawnego. Jest to przede wszystkim władczość działań podejmowanych przez organ oraz nierównorzędność podmiotów tego stosunku. Organ administracji publicznej – dysponując władztwem administracyjnym – znajduje się w pozycji nadrzędnej nad obywatelem. Strony nie pozostają względem siebie równorzędne, jedna ze stron jest stroną, która ma szczególne przywileje, ma szczególne uprawnienia, może regulować pozycję drugiej strony, za pomocą posiadanego władztwa administracyjnego. Ponadto przedmiot stosunku administracyjnoprawnego musi pozostawać w zakresie działania administracji publicznej – musi zatem wynikać z prawa materialnego administracyjnego – inaczej nie byłby to stosunek administracyjnoprawny. Podmiotami tego stosunku są: z jednej strony („nadrzędnej”) – organ administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący funkcje administracji publicznej, z drugiej strony – jest to, pozostająca poza strukturą administracji publicznej, jednostka, obywatel, bądź inny podmiot, np. osoba prawna. Cechą stosunku administracyjnoprawnego jest również brak ekwiwalentności (świadczenia) w odróżnieniu od stosunku cywilnego ma charakter nieekwiwalentny, bowiem jednostka wykonująca określony obowiązek (np. obowiązek szkolny) nie otrzymuje w zamian żadnego świadczenia ze strony organu administracji. Stosunki administracyjnoprawne wyróżniają się również brakiem autonomii woli stron, co oznacza, że treść stosunku cywilnoprawnego (wzajemnie prawa i obowiązki) kształtowana jest swobodnie przez obie strony, które muszą uzgodnić swoje stanowiska (po to, aby zawrzeć umowę). Żadna ze stron nie może narzucić swojej woli drugiej stronie. Mamy tu do czynienia z tzw. autonomią woli stron, polegającą na możliwości kształtowania treści stosunku. W prawie administracyjnym o treści stosunku przesądza jedna ze stron, ta „silniejsza”, a więc organ administracji publicznej działając w oparciu o przepisy prawa. Adresat ma tylko możliwość wystąpienia i zainicjowania postępowania, w wyniku którego zostanie sprawdzone, czy akt został wydany prawidłowo przez kompetentny do tego organ. Stosunki administracyjnoprawne wyróżnia i to, że konflikty który powstają w ramach tego stosunku pozostają poza zakresem właściwości sądów powszechnych, rozstrzygane są przez organy administracji publicznej

Stosunek administracyjnoprawny może być nawiązany albo z mocy prawa, albo też na podstawie aktu administracyjnego, bądź też na mocy działań faktycznych. Przykładem stosunku administracyjnoprawnego nawiązywanego z mocy prawa jest obowiązek szkolny, który ciąży na rodzicach dzieci, które kończą określony wiek. Przykładem zaś stosunku nawiązywanego na podstawie aktu administracyjnego jest zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Wydając takie zezwolenie, nawiązuje się stosunek administracyjnoprawny, gdzie podmiotami są: wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie. Treść tego stosunku administracyjnego jest w dużej mierze wyznaczona przez ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (np. obowiązek uiszczania przez przedsiębiorcę opłat z tytułu zezwolenia, zakaz sprzedaży napojów

alkoholowych osobom nietrzeźwym itd.). Stosunek administracyjnoprawny może być nawiązywany w wyniku działań faktycznych: chodzi o takie działania, z którymi ustawodawca wiąże określone skutki prawne, np. przystąpienie do korzystania z publicznej opieki zdrowotnej, korzystanie z drogi publicznej czy innych urządzeń publicznych. Działania takie (zachowania) powodują nawiązanie stosunku administracyjnego, co powoduje, że np. musimy podporządkować się zasadom korzystania z tych instytucji czy urządzeń.

Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych:

1. Stosunki materialnoprawne – są oparte na prawie materialnym administracyjnym. W ramach stosunku materialnoprawnego w sposób stabilny zostają ukształtowane prawa i obowiązki adresata, na czas nieoznaczony (np. w wyniku uzyskania pozwolenia na budowę). Trwałość stosunku oznacza trwałość wynikających z niego praw i obowiązków. Trwałość stosunku ukształtowanego aktem administracyjnym nie jest jednak absolutna co wynika z możliwości wzruszania prawomocnego aktu, ale jedynie wyjątkowo: w przypadkach wskazanych w przepisach prawa (np. w kodeksie postępowania administracyjnego).
2. Stosunki procesowe – w przeciwieństwie do stosunków materialnoprawnych są nietrwałe: zostają bowiem zawiązane na określony czas (czas trwania postępowania administracyjnego/podatkowego i innego), do momentu wydania aktu (decyzji kończącej postępowanie), a tym samym do ukształtowania stosunku materialnoprawnego (który zostaje ukształtowany na mocy decyzji kończącej dane postępowanie administracyjne). Są ściśle powiązane ze stosunkami materialnymi (poprzedzają je), mają charakter niesamodzielny.
3. Stosunki egzekucyjne – zawiązują się podczas postępowania egzekucyjnego. Są następstwem stosunku materialnego, bowiem to niewywiązanie się z obowiązków, wynikających z tego stosunku, powoduje podjęcie egzekucji;
4. Stosunki nadzorcze – występujące w relacji administracji rządowej i samorządu terytorialnego, charakteryzują się elementem władztwa, nadzoru, kontroli.

2. Sytuacja administracyjnoprawna

Konstrukcja opisanych wyżej stosunków administracyjnoprawnych opisuje relacje zachodzące między jednostką a administracją publiczną w sposób ograniczony, skupiając się na prawach (obowiązках) wynikających głównie z aktu administracyjnego (ale też z ustawy), w układzie konkretnym (konkretne prawo czy obowiązek – np. prawo do podjęcia budowy, ale tylko w zakresie, w jaki wynika to z pozwolenia budowlanego) oraz indywidualnie oznaczonego adresata. Pojęciem stosunku administracyjnoprawnego nie są więc objęte inne jeszcze relacje – np. powiązania inwestora (jednostki) i państwa (administracji publicznej), które wiążą się z prowadzeniem inwestycji (wynikające z innych aktów, czy też przepisów prawa budowlanego oraz ustaw szczególnych). W efekcie stosunek administracyjnoprawny

pokazuje jedynie pewien fragment relacji (praw i obowiązków) łączących inwestora z organami administracji publicznej.

Narzędziem wykorzystywanym w doktrynie prawa administracyjnego dla opisu tych wszystkich szerokich relacji łączących organy z adresatami ich działań jest pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej. Sytuacja administracyjnoprawna jednostki w prawie publicznym kształtowana jest przez wiele elementów i dopiero ich zespół daje nam obraz tego, w jakiej sytuacji prawnej określony podmiot się znajduje. Sytuacja administracyjnoprawna oznacza zaś „każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”¹⁶⁸. Pojęcie to jest szersze od pojęcia stosunku administracyjnoprawnego – sytuacja administracyjnoprawna nie obejmuje bowiem wszystkich tych elementów, które ściśle przewidziane są dla stosunku administracyjnoprawnego. Często pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej utożsamia się z określeniem statusu administracyjnoprawnego, rozumianego jako całość uprawnień i obowiązków danej osoby (niektórzy autorzy odróżniają jednak te pojęcia).

3. Publiczne prawa podmiotowe

Przez publiczne prawa podmiotowe rozumieć należy „pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu prawa podmiotowego”¹⁶⁹. Podmiot ten wyposażony jest w roszczenie, które umożliwia skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności¹⁷⁰. Prawa podmiotowe przeciwstawia się „zwykłym” uprawnieniom, zakładając, że w skład praw podmiotowych wchodzi tylko takie uprawnienia, których treść moralna i polityczna dotycząca sfery fundamentalnych uprawnień obywatelskich wyróżnia je od innych uprawnień, dotyczących mniej ważnych interesów obywateli¹⁷¹.

Publiczne prawa podmiotowe traktować należy jako pewne korzyści, które należą się podmiotowi zgodnie z przepisami prawa. Publiczne prawa podmiotowe to uprawnienia oraz roszczenia, rozumiane jako instrument prawny, pozwalający na to, aby jednostka dysponująca uprawnieniami mogła wymusić na państwie realizację tego uprawnienia. Można też to ująć inaczej: na publiczne prawo podmiotowe składa się interes oraz roszczenie, które daje „pewność pożądanego reakcji państwa, nie tylko prawo do uzyskania aktu, ale prawo do uzyskania aktu (decyzji) o oczekiwanej i pożądanego treści”¹⁷². Jednostka ma więc do dyspozycji instrument w postaci

¹⁶⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2001, s. 359.

¹⁶⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 174.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 246–247.

¹⁷¹ W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 34–35.

¹⁷² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 385.

prawnego roszczenia, przy pomocy którego może wymusić na administracji wykonanie tego, co pozostaje w zakresie jej uprawnień.

Publicznego prawa podmiotowego nie można utożsamiać z interesem prawnym, który daje jedynie prawo do tego, aby jednostka na drodze postępowania administracyjnego uzyskała rozstrzygnięcie o przysługujących jej prawach czy obowiązkach. Interes prawny daje jedynie prawo do procesu, podczas gdy publiczne prawo podmiotowe gwarantuje przyznania określonego prawa. Kryterium rozróżniającym interes prawny od publicznego prawa podmiotowego jest stopień ukształtowania sytuacji prawnej jednostki przez normę prawa: publiczne prawo podmiotowe powinno być na tyle skonkretyzowane, aby jego dochodzenie było możliwe w drodze zindywidualizowanego środka prawnego. Publiczne prawo podmiotowe jest więc „silniejsze” niż interes prawny. Od ponad stu lat w nauce funkcjonuje tak zwana triada Bernatzika, zgodnie z którą istnieją „trzy sposoby zetknięcia się podmiotu zewnętrznego z organem administracji, w ramach którego może on wyrazić swoje oczekiwania i ewentualnie spowodować, że będzie wobec niego zastosowane prawo materialne. Są to: interes faktyczny, interes prawny i roszczenie prawne (publiczne prawo podmiotowe)”¹⁷³. Przy czym interes faktyczny jest najsłabszy, a publiczne prawo podmiotowe najmocniejsze – por. niżej.

Generalnie można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje publicznych praw podmiotowych: publiczne prawa podmiotowe o treści pozytywnej i publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej.

Publiczne prawa podmiotowe o treści pozytywnej to tego rodzaju publiczne prawa podmiotowe, wyznaczające określone zachowania podmiotu administracji, których może domagać się adresat działania. Adresat ten dysponuje następującymi roszczeniami:

- roszczenie wydania aktu administracyjnego o oznaczonej treści przyznającej określone uprawnienie, o wystąpieniu którego adresat aktu wystąpił. Polega ono na domaganiu się wydania decyzji przyznającej zasiłek rodzinny, świadczenie z pomocy społecznej;
- roszczenie kierowane do podmiotu administrującego realizacji określonych świadczeń pozytywnych. W tym przypadku sytuacja wygląda odmiennie, ponieważ adresat działań podmiotu administracji domaga się realizacji tego, co zostało mu przyznane mocą aktu administracyjnego lub też wynika wprost z przepisu prawa. Przykładem ilustrującym tę sytuację jest domaganie się realizacji przyznanych usług opiekuńczych. W tym przypadku adresat działania podmiotu administracji nie oczekuje wydania określonego aktu, lecz wykonania już wydanego aktu. Wykonanie to następuje w drodze określonych czynności podejmowanych przez uprawnione do tego osoby.

Publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej sprowadzają się do tego, że adresat działania podmiotów administracji występuje do nich o zaniechanie ingerencji w jego wolności. Przykładem tego typu prawa będzie domaganie się od

¹⁷³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 376.

uprawnionych organów państwa nieingerowanie w przebieg legalnego zgromadzenia, tak długo jak nie jest w jej trakcie naruszane prawo.

4. Interes

W języku codziennym i potocznym „interes” to sprawa lub sprawy dotyczące kogoś, a „interesant” to ten, kto przychodzi w interesie, w celu omówienia, załatwienia jakiejś sprawy. Aby „coś” (interes) mogło podlegać ochronie prawnej (procesowej), musi z reguły zaistnieć w sferze prawa materialnego.

Generalnie trzeba stwierdzić, że interes to relacja między jakimś stanem obiektywnym, aktualnym albo przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce lub grupie społecznej.

W prawie wyróżnia się pojęcie interesu w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym.

W aspekcie podmiotowym wyróżnia się interes publiczny oraz interes indywidualny (potrzeba korzyści w postaci celu będącego daną wartością, rozważaną przez pryzmat jednostki). W aspekcie przedmiotowym występuje interes faktyczny i interes prawny.

Interes publiczny (społeczny) ma charakter względny, w różnym miejscu i czasie może przybierać różny zakres. Jest to ciągle zmieniający się zbiór wartości określonego społeczeństwa i jego treść jest zależna od istniejącego kontekstu społecznego. Pojęcie interesu publicznego jest trudne do jednoznacznego uchwycenia i będzie inaczej ujmowane w kontekście poszczególnych sfer życia publicznego. W imię interesu publicznego działania podejmuje podmiot administracji, jak również jest on jego wyrazicielem w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego. Z pojęciem tym utożsamia się pojęcie celu publicznego występujące na gruncie materialnego prawa administracyjnego, a w szczególności zagospodarowania przestrzennego. Innym ujęciem celu publicznego jest dobro wspólne, które jest charakterystyczne dla samorządu terytorialnego.

Pojęcie „interesu publicznego”, do którego odwołują się przepisy prawa administracyjnego, wyznaczając przy okazji granice działań podejmowanych przez administrację publiczną wobec jednostki oraz cel tych działań, nie zostało zdefiniowane prawnie. Interes ten jest zazwyczaj wyraźnie wskazany w przepisach prawa administracyjnego, a nawet jeśli go tam nie znajdujemy, to jesteśmy w stanie go ustalić dokonując wykładni norm prawnych i ustalając czemu normy te mają służyć (jakie cele zamierzał ustawodawca zrealizować określając w tych normach kompetencje i zadania organu administracji publicznej i wyposażając go w określone instrumenty prawne). Jeżeli np. poddamy analizie przepisu ustawy o pomocy społecznej to dojdziemy do wniosku, że interes publiczny w tym przypadku polega na udzielaniu wsparcia osobom, które z różnych przyczyn (np. bezrobocie, wiek, niepełnosprawność) nie są w stanie zaspokoić samodzielnie swoich podstawowych potrzeb (jedzenie, ubranie, mieszkanie itd.).

Pojęcie interesu publicznego należy wiązać z takimi pojęciami jak: cel publiczny (w interesie publicznym jest realizacja celów publicznych), ciężary publiczne

(w interesie publicznym ponosimy ciężary publiczne takie np. jak: różnego rodzaju opłaty, podatki, świadczenia rzeczowe i osobowe w stanie wojennym itd.), miejsce publiczne (miejsce wydzielone ze względu na pewne działania obywateli czy władzy publicznej realizowane w interesie ogółu w zakresie rekreacji, wypoczynku, komunikacji, edukacji), rzeczy publiczne (rzeczy służące do użytku publicznego takie jak: drogi, chodniki, mosty itd.), użyteczność publiczna (działalność gospodarcza czy usługowa służąca ogółowi np. w zakresie ochrony zdrowia, kultury, edukacji itd.), dobro publiczne (określane zazwyczaj jako dobra społeczne, a więc takie, które zazwyczaj mogłyby być dobrami prywatnymi, ale z różnych powodów, zwykle na skutek prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej, są dostępne dla każdego obywatela i finansowane z funduszy publicznych np. edukacja, opieka zdrowotna), inwestycje celu publicznego (inwestycje realizowane w takich celach jak np. łączność publiczna, drogi publiczne, drogi wodne, transport publiczny, lotniska itd., określone między innymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami).

Z kolei interes indywidualny jest to interes adresata działań organu administracji. Interes ten może mieć wymiar normatywny, gdy będzie miał zakotwiczenie w konkretnym przepisie (interes prawny), względnie faktyczny, gdy wynikał będzie z okoliczności towarzyszących danej sytuacji (interes faktyczny).

Interes publiczny bywa konfrontowany z interesem indywidualnym (tak jak w art. 7 k.p.a.) i zazwyczaj pozostaje z nim w kolizji (administracja publiczna potrzebuje gruntów pod budowę portu lotniczego, a właściciele tych gruntów nie wyrażają zgody na sprzedaż z tego względu, że np. prowadzą tam działalność gospodarczą, czy działalność rolniczą). Przepis art. 7 k.p.a. nakazuje wyważanie obu interesów, nie dając pierwszeństwa interesowi publicznemu. Jest wręcz przeciwnie – w orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie przyjmuje się, że interes indywidualny ma swoje pierwsze miejsce: sprawa powinna być załatwiona na korzyść jednostki, a więc na rzecz interesu jednostki, jeśli nie koliduje to wyraźnie z interesem publicznym.

Jak wskazuje się w literaturze, podział interesów na publiczny i indywidualny nie jest podziałem dychotomicznym. Pojawia się bowiem kategoria interesu grupowego, który tylko pozornie jest formą pośrednią między interesem publicznym a interesem indywidualnym. Jest to jednak interes indywidualny, zwłaszcza że treść takiego interesu nastawiona jest zwykle na konkretną korzyść partykularną¹⁷⁴. Przykładem jest interes grupy kibiców.

Jak wyżej zaznaczono, w znaczeniu przedmiotowym występuje interes faktyczny i interes prawny. Jeden i drugi to jednak tylko interes indywidualny.

Jeżeli ktoś posiada interes faktyczny, to oznacza, że według własnego przekonania jest uprawniony do domagania się określonej czynności lub zaniechania organu. Interes faktyczny nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Jednostka ma interes faktyczny, jeżeli w jakiejś sytuacji odniesie ona bezpośrednią korzyść, czy też zaistnieją wobec niej jakieś następstwa negatywne na skutek działań (zaniechań) administracji. Ochronie prawnej w zasadzie powinny podlegać wyłącznie interesy mające oparcie w przepisach prawa. Interes faktyczny może jednak

¹⁷⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 45.

wyjątkowo zostać poddany ochronie prawnej np. z powodu związania z interesami innych podmiotów (art. 90 § 3 k.p.a. – organ prowadzący postępowanie administracyjne wzywa określone osoby, jeśli ich udział jest uzasadniony ze względu na przedmiot sprawy) czy ze względu na potencjalne korzyści dla interesu publicznego (skargi i wnioski, dział VIII k.p.a.).

Z kolei interes prawny to rozważana przez pryzmat jednostki potrzeba korzyści w postaci celu (stanu) będącego daną wartością, uznaną w systemie normatywnym. Potrzeba taka – w przeciwieństwie do interesu faktycznego – nie jest subiektywna, a istnieje z założenia ustawodawcy¹⁷⁵. Podkreślenia wymaga, że jedynie interes prawny, a nie interes faktyczny jest podstawą do uznania danego podmiotu za stronę w postępowaniu administracyjnym (art. 28 k.p.a.). Interes prawny stanowi wyraz (formę) poddania ochronie prawnej interesu indywidualnego i jest kwalifikowanym interesem faktycznym, chronionym przez prawo administracyjne. Osoba dysponująca interesem prawnym będzie stroną postępowania z tego względu, że ubiega się o przyznanie pewnego uprawnienia (ograniczenie obowiązku, poszerzenie uprawnienia itd.), bądź też ze względu na to, że uprawnienie przyznane innej osobie, będzie miało wpływ na jej sytuację prawną. Jeśli jednostka ma interes prawny, to organ administracji ma obowiązek „rozpatrzyć” ten interes oraz uwzględnić go w miarę możliwości.

Interes prawny podlega pełnej ochronie. Podmiot legitymujący się interesem prawnym staje się stroną postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego), zmierzającego do wydania konkretyzującego aktu prawnego (ma legitymację opartą o interes prawny). Według art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Legitymujący się interesem prawnym może także zaskarżyć do sądu administracyjnego akt wydany w postępowaniu administracyjnym. Mając interes prawny staje się stroną postępowania sądownoadministracyjnego, co otwiera możliwość poddania kontroli sądowej takiego aktu i jego wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego. Ponadto, interes prawny pozwala na zaskarżanie do sądu administracyjnego aktów podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego (uchwały organu gminy, powiatu, województwa samorządowego) oraz na akt prawa miejscowego wydany przez wojewodę. Sąd administracyjny dokonując kontroli zgodności z prawem tych aktów, w kontekście naruszenia interesu prawnego skarżącego, może akt wadliwy istotnie unieważnić.

Na zakończenie uwag o interesie oraz o publicznych prawach podmiotowych zwrócić uwagę można na tzw. prawa refleksowe. W orzecznictwie sądowym i w doktrynie wskazuje się, że pojęcie to obejmuje sytuację, w której prawo podmiotowe wykonywane przez uprawnionego może prowadzić do naruszenia nieoobojętnych dla interesów osoby trzeciej norm prawa przedmiotowego, to jest naruszenia uzasadniającego interes osoby trzeciej w tym, by władza administracyjna poddała go ochronie prawnej¹⁷⁶. W postępowaniach związanych z prawem do zabudowy, a zatem również w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, z prawami reflek-

¹⁷⁵ A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 77.

¹⁷⁶ M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, ST 1992, nr 1–2, s. 11

sowymi mamy do czynienia wówczas, gdy wydana w takim postępowaniu decyzja nie rozstrzygnie wprost o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, lecz jedynie będzie oddziaływała na jego prawa lub obowiązki wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z tym podmiotem. W tym przypadku konkretna norma prawna wprawdzie zabezpiecza interes jednostkowy, ale nie stwarza jednocześnie prawa samodzielnego dochodzenia tego interesu w odpowiedniej formie prawnej, a więc nie uprawnia do wystąpienia do organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania administracyjnego¹⁷⁷. Wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy może zatem dotyczyć interesów prawnych innych osób i uzasadnia zaangażowanie tych osób jako stron postępowania. Interes prawny tych osób określany jest jako prawo refleksywne, które nie jest odrębną kategorią interesu prawnego. Ma ono oparcie w art. 28 k.p.a. w związku z odpowiednimi normami prawa materialnego.

5. Współdziałanie (kooperacja), koordynacja

Współdziałanie (kooperacja) ma różne znaczenia. Zawsze jednak odnosi się do pewnych form współpracy organów administracji publicznej lub podmiotów administracji publicznej. W prawie materialnym oznacza współpracę dwóch lub więcej organów administracji np. w formie porozumienia komunalnego dwóch lub więcej gmin. Z procesowego punktu widzenia współdziałanie organów administracji publicznej określone jest w art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego: jeżeli przepis szczególny (z zakresu prawa materialnego) przewiduje, że przed wydaniem decyzji administracyjnej przez jeden organ konieczne jest wyrażenie stanowiska (np. w formie opinii, zgody, uzgodnienia), to organ, który ma wydać decyzję, musi zwrócić się do tego innego organu o zajęcie stanowiska. Co do zasady wyrażenie stanowiska w formie opinii jest niewiążące, w przeciwieństwie do uzgodnienia, które ma charakter wiążący dla organu wydającego decyzję główną. Przykładem takiego współdziałania jest zezwolenie na prowadzenie przez szkołę wyższą kierunku studiów; zezwolenie takie w formie decyzji administracyjnej wydaje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Akredytacyjnej (PKA). Opinia PKA jest niewiążąca, co oznacza, że nawet negatywna opinia nie stanowi przeszkody dla ministra do wydania pozytywnej decyzji w sprawie zezwolenia.

Z kolei koordynacja to „harmonizowanie działań różnych jednostek czy zespołów jednostek dla osiągnięcia zamierzonych celów (...) ma ona dwa aspekty: z jednej strony chodzi o usunięcie już powstałych rozbieżności oraz usuwanie niepotrzebnego podwajania działań różnych jednostek, z drugiej zaś strony – o zapobieganie tym rozbieżnościom na przyszłość”¹⁷⁸. W literaturze podkreśla się również, iż mimo rozbieżności w objaśnianiu pojęcia koordynacji jednoznaczne pozostaje, iż koordy-

¹⁷⁷ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 33.

¹⁷⁸ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2001, s. 123.

nacja jest formą relacji pomiędzy organami i znajduje się w grupie innych relacji, takich jak kierownictwo, nadzór, kontrola i współdziałanie, zaś w sens i istotę mechanizmu koordynacyjnego wpisane jest podejmowanie działań zmierzających do harmonizowania określonej aktywności innych podmiotów¹⁷⁹. Uprawnienia koordynacyjne wynikają z przepisów szczególnych. I tak, przykładowo minister właściwy do spraw wewnętrznych koordynuje działania związane z polityką migracyjną państwa. Warto wspomnieć, że funkcję koordynacyjną w ramach funkcji administracyjnej przedsiębiorstwa wskazał H. Fayol, który koordynowanie określił jako „łączenie, jednoczenie i harmonizowanie wszystkich czynności i wszystkich wysiłków”¹⁸⁰.

6. Władza dyskrejonalna

Władza dyskrejonalna jest jednym z klasycznych pojęć administracji publicznej. Tradycyjnie przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje uznanie administracyjne oraz m.in. możliwość korzystania z pojęć niedookreślonych przez administrację publiczną.

Uznanie oznacza pozostawienie organowi administracji publicznej pewnej elastyczności, swobody w podejmowaniu rozstrzygnięć. Istnieją pewne względy, które powodują, że organ ma swobodę w podejmowaniu rozstrzygnięć, są to przede wszystkim względy celowości, ale też bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego.

Pojęcie uznania administracyjnego odróżnić należy od „pojęcia niedookreślonego”¹⁸¹. Niedookreśloność to taka właściwość języka, dotyczy znaczenia danego zwrotu; pojęcie niedookreślone ma niewyraźną treść¹⁸². Zwroty takie upoważniają „stosującego prawo do wykorzystania w procesie decyzyjnym kryteriów, które w tekstach prawnych są wymienione, ale nieokreślone od strony konkretnych preferencji”¹⁸³.

Niektórzy autorzy uważają, że uznanie administracyjne *sensu largo* obejmuje swoim zakresem także pojęcie niedookreślone. Przeważa jednak pogląd, iż pojęcia niedookreślone powinny być przeciwstawione uznaniu administracyjnemu. Podkreśla się, że uznanie oznacza możliwość wyboru przez administrację następstwa prawnego lub sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Z kolei pojęcia niedookreślone „dają organowi pewien luz interpretacyjny, nie stanowią jednak podstawy do nadania rozstrzygnięciu charakteru uznaniowego w sensie wyboru rozstrzygnięcia.

¹⁷⁹ R. Stankiewicz, *Koordinacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 26.

¹⁸⁰ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 37.

¹⁸¹ W literaturze – oprócz określenia *pojęcie niedookreślone* – pojawiają się różne nazwy, np. pojęcia nieostre, ocenne, odsyłające, klauzule generalne (por. L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 22).

¹⁸² Niekiedy odróżnia się niedookreśloność od nieostrości pojęć, która jest właściwością języka odnoszącą się do zakresu danego zwrotu. W pracy niniejszej zwroty te traktuję jednak jako synonimy.

¹⁸³ Leszczyński L., *Stosowanie generalnych...*, s. 21.

Uznanie administracyjne, sprowadzone do ostatniego etapu stosowania prawa¹⁸⁴, nie może być utożsamiane z pojęciem niedookreślonym. Wskazuje się również, że swoboda jaka panuje przy „wykładni tych pojęć jest swobodą innego rodzaju niż przy uznaniu. Wykładnia odnosi się bowiem do prawa, organ administracyjny działa więc tutaj jako znawca języka prawnego, którego znajomość ustawodawca zakłada”¹⁸⁵. A zatem, o ile uznanie administracyjne odnosi się do etapu ustalenia konsekwencji prawnych – doboru rozstrzygnięcia, to pojęcia niedookreślone wystąpić mogą w pierwszym etapie stosowania prawa.

Problem decyzji uznaniowych jest znany także Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Analiza skarg obywatelskich napływających do Biura RPO wskazuje na problem natury generalnej związany z instytucją udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Organy podatkowe zazwyczaj odmawiają obywatelom umorzenia zaległości podatkowej z odsetkami. Sprawy takie trafiają do sądów administracyjnych. Ze względu jednak na specyfikę decyzji uznaniowych kontrola ich legalności jest ograniczona. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w których podatnicy, pomimo korzystnych dla siebie rozstrzygnięć sądów administracyjnych, wciąż otrzymują decyzje odmowne w przedmiocie udzielania ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Zazwyczaj przy ponownym rozpatrywaniu spraw organy podatkowe jedynie korygują uchybienia dostrzeżone przez sądy administracyjne i następnie powołują się na możliwość wydania negatywnego dla strony rozstrzygnięcia, nawet przy ustaleniu istnienia przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”¹⁸⁶.

Stosowne postanowienia dotyczące władzy dyskrecjonalnej znajdują się w europejskim *soft law* w prawie Rady Europy – Rekomendacja R(80)2. Rekomendacja ta odnosi się do pojęcia aktu administracyjnego w znaczeniu przyjętym przez Rezolucję (77)31. Rekomendacja definiuje również pojęcie „władzy dyskrecjonalnej”, przez którą rozumieć należy władzę, która organom administracji publicznej pozostawia pewien zakres swobody w zakresie podjęcia decyzji, pozwalając dokonać wyboru pomiędzy wieloma prawnymi, dopuszczalnymi decyzjami tej jednej, która jest najbardziej odpowiednia.

Wykonując kompetencje dyskrecjonalne, organ administracji publicznej:

1. Nie dąży do osiągnięcia celu innego niż ten, dla którego został ustanowiony; oznacza to, że organ taki powinien realizować cel lub jeden z celów, dla którego został ustanowiony; jeżeli jednak akt administracyjny wywołuje skutki drugorzędne, które nie pozostają w związku z celami, dla których władza dyskrecjonalna została przyznana, wówczas te drugorzędne skutki nie powinny być brane pod uwagę, w zakresie oceny prawidłowości aktu administracyjnego. Ponadto, pożądanym jest, by realizowany cel oraz charakter uwzględnianych kryteriów przy wykonywaniu władzy dyskrecjonalnej były jasne. W niektórych przypadkach, intencja ustawodawcy wynika wprost z aktu legislacyjnego, ale w innych przypadkach cel przyznanej władzy może nie być

¹⁸⁴ Ostatni etap prawa, czy ustalenie konsekwencji prawnych.

¹⁸⁵ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 58.

¹⁸⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-uwzględnil-skarge-granice-uznania-podatkowego>.

jasny. Dlatego pożądanym jest, by przy kreowaniu kompetencji dyskrecjonalnej wskazywać cel w sposób jasny, bezpośrednio w tekście aktu normatywnego, lub w jego tytule albo preambule. Jeżeli ustawodawstwo nie precyzuje w sposób wyraźny tego celu, wówczas w każdym wypadku organ powinien wykonywać władzę dyskrecjonalną w interesie publicznym.

2. Kieruje się zasadą obiektywności i bezstronności, biorąc pod uwagę jedynie okoliczności istotne dla konkretnej sprawy; zasady te oznaczają obowiązek uwzględniania przez organ administracji wszystkich okoliczności istotnych dla konkretnej sprawy i tylko tych okoliczności, stosownie do ich znaczenia; przez okoliczności rozumieć należy zarówno okoliczności faktyczne, jak i prawne mające znaczenie dla aktu administracyjnego. Zasady te oznaczają również, iż organ administracji publicznej, powinien poznać wszelkie okoliczności, istotne dla danej sprawy, także z własnej inicjatywy, w szczególności za pomocą dokumentów, informacji od stron lub osób trzecich, opinii biegłych.
3. Przestrzega zasady równości wobec prawa, unikając niesprawiedliwej dyskryminacji; celem tej zasady jest zapobieganie niesprawiedliwej dyskryminacji poprzez zapewnienie, iż osoby które znajdują się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, mogły być traktowane w podobny sposób, w sytuacjach, w których wykonywana jest władza dyskrecjonalna. Jeżeli zaś różnica w traktowaniu oparta jest na rozsądnych podstawach, uzasadnionych w sposób obiektywny, mając na względzie realizowany cel, wówczas nie uznaje się tego za naruszenie zasady równości wobec prawa. Niesprawiedliwa dyskryminacja ma miejsce tylko wówczas, gdy różnice w traktowaniu nie mają rozsądnego uzasadnienia, stosownie do realizowanego celu.
4. Utrzymuje właściwą relację pomiędzy skutkami, jakie decyzja może wywołać w zakresie praw, obowiązków i interesów osoby, a celem, który realizuje; chodzi więc o zasadę proporcjonalności. Stosuje się ją tam, gdzie akt administracyjny, podejmowany w zakresie wykonywania władzy dyskrecjonalnej, wpływa na prawa, wolności lub interesy jednostki; jej celem jest zapewnienie rozsądnej równowagi między wchodzącymi w grę interesami, np. interesem publicznym, z jednej strony a interesami prywatnymi jednostki z drugiej strony. Organ administracji, w zakresie wykonywania władzy dyskrecjonalnej, nie może nakładać na jednostkę ograniczeń nadmiernych w stosunku do celu, jaki ma zostać osiągnięty. W ostateczności, zasada ta nakazuje organom administracji publicznej powstrzymanie się od działania w sprawach, w których jakkolwiek aktywność mogłaby prowadzić do uszczerbku dla obywatela nieproporcjonalnego do celu, jaki ma być osiągnięty.
5. Wydaje decyzję w rozsądnym czasie, mając na względzie przedmiotową sprawę; pojęcie „rozsądnego terminu” zależy od wielu okoliczności, w szczególności od stopnia skomplikowania sprawy, pilności wydawanej decyzji oraz ilości osób zaangażowanych w sprawę.
6. Stosuje ogólne zasady administracyjne w sposób konsekwentny, mając na względzie jednocześnie okoliczności konkretnej sprawy. Zasada ta podkreśla znaczenie konsekwencji w praktyce administracyjnej. Związana jest z zasadą

równości i popieraniem przewidywalności i pewności, ale podkreśla również potrzebę indywidualnego podejścia do okoliczności każdej sprawy.

Rekomendacja ta wskazuje również tryb postępowania w sprawach, w których wykonuje się władzę dyskrecjonalną. I tak akt ten nakazuje stosowanie ogólnych zasad, określonych w Rezolucji (77)31. Oprócz tych ogólnych zasad, stosować należy inne; przede wszystkim konieczne jest, by ogólne zasady administracyjne, które rządzą wykonywaniem władzy dyskrecjonalnej, powinny być znane publicznie (podane publicznie do wiadomości lub zakomunikowane w odpowiedni sposób i w niezbędnym stopniu osobom, których dotyczy, na ich żądanie, przed lub po wydaniu aktu ich dotyczącego. Ponadto tam, gdzie organ, wykonując swoje kompetencje dyskrecjonalne, odstępuje od ogólnych zasad administracyjnych w sposób mogący wpłynąć na prawa, wolności lub interesy osoby zainteresowanej, osoba ta powinna być poinformowana o powodach takiej decyzji. Zadość temu obowiązkowi można uczynić poprzez wskazanie powodów w tym akcie lub poprzez ich zakomunikowanie, osobie zainteresowanej, na piśmie, na jej żądanie, w rozsądnym czasie.

W Rekomendacji tej przewidziano również możliwość kontroli aktów wydanych w ramach władzy dyskrecjonalnej; akt taki podlega kontroli z punktu widzenia legalności, dokonywanej przez sąd lub inny niezależny organ (np. ombudsman). Kontrola taka nie wyklucza możliwości kontroli wstępnej, dokonanej przez organ administracji, właściwy do orzekania co do legalności, jak i merytorycznie. Sąd lub inny niezależny organ, który kontroluje wykonanie władzy dyskrecjonalnej, ma prawo żądania informacji, które są konieczne do wykonywania jego funkcji.

Kontroli podlega również bezczynność organów podejmujących decyzję w zakresie wykonywania władzy dyskrecjonalnej. Jeżeli przepisy prawa nie określają żadnego czasu na podjęcie takiej decyzji, a organ administracji nie wydał jej w rozsądnym terminie, wówczas bezczynność taka może być poddana kontroli właściwego organu.

Z powyższego wynika, iż wykonywanie władzy dyskrecjonalnej (działanie w ramach uznania administracyjnego) nie oznacza dowolności organu administracji publicznej. Wręcz odwrotnie, organ ten związany jest licznymi ograniczeniami, których celem jest ochrona interesu osób dotkniętych decyzją administracyjną (aktem administracyjnym). Działanie administracji w ramach władzy dyskrecjonalnej ograniczone jest również przez inne ogólne zasady prawa, m.in. zasadę proporcjonalności oraz zasadę praworządności. W przepisach Rekomendacji CM/Rec(2007)7 wskazano wyraźnie, że z zasady tej wynika, iż organy administracji publicznej, działające zgodnie z prawem, nie powinny stosować środków arbitralnych, nawet wówczas, gdy stosują je w ramach władzy dyskrecjonalnej. Arbitralności sprzeciwia się bowiem zasada praworządności, nakazująca działanie na podstawie wyraźnej podstawy prawnej.

7. Kompetencje i zadania organów administracji publicznej

Pojęcia „kompetencji” i „zadania” często są ze sobą utożsamiane. Należy je jednak od siebie odróżnić. Jak podkreśla J. Zimmermann, zadanie jest przypisywane różnym podmiotom, nie tylko organom, ale też innym i oznacza ono cel administracyjno-prawny, do którego konkretna jednostka lub rodzaj konkretnych jednostek ma zmierzać i który ma zrealizować. Kompetencja natomiast określa moc prawną potrzebną dla wykonania danego zadania, które faktycznie jest wykonywane właśnie przez organy będące organami jednostki, której zadania określono. Zadanie nie może więc być wykonywane przez kompetencje, ale jest ono formułowane niezależnie od niej, na wyższym poziomie¹⁸⁷. Zadania określone są w normach zadaniowych, zaś kompetencje w normach kompetencyjnych – jedynie te ostatnie stanowić mogą podstawę do wydania decyzji administracyjnej wobec konkretnego adresata.

Kompetencja organu administracji publicznej jest zdolnością tego organu podejmowania danego działania. W nauce prawa administracyjnego termin „kompetencja” używany jest w dwóch kontekstach. Pierwszy z nich to kontekst relacji poziomej, w którym termin „kompetencja” odnosi się do sytuacji prawnej organu administracji publicznej rozpatrywanej w odniesieniu do sytuacji innych organów pozostających na tym samym poziomie hierarchicznym. W kontekście tym prowadzi się analizy, których celem jest wyselekcjonowanie działań podejmowanych przez jeden, konkretny organ. W przypadku tego kontekstu przedstawia się zatem sytuację prawną danego organu w relacji do innych organów, niepodporządkowanych mu hierarchicznie. Efektem użycia terminu „kompetencja” w kontekście poziomym jest zaprezentowanie, w jaki sposób kompetencje przynależne jednemu organowi administracji są oddzielone od kompetencji innych organów. Dzięki takiemu użyciu możliwe jest rozstrzygnięcie, który z organów administracji publicznej ma wykonywać daną kompetencję¹⁸⁸. W przypadku kontekstu relacji pionowej termin „kompetencja” pojawia się w aspekcie relacji między danym organem administracji publicznej a podmiotami mu podporządkowanymi, do których należą podmioty administrowane lub inne organy administracji, np. organy podporządkowane w relacji nadzoru. W tym kontekście prowadzi się rozważania dotyczące relacji pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotami administrowanymi lub organami podporządkowanymi weryfikacyjnie organowi administracji publicznej w systemie zdecentralizowanym¹⁸⁹.

W literaturze przedmiotu w różny sposób ujmuje się natomiast relację między pojęciem kompetencji, a pojęciem właściwości. Dla niektórych autorów są to pojęcia tożsame. Można natomiast przyjąć, że właściwość ma bardziej charakter

¹⁸⁷ J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 111.

¹⁸⁸ M. Matczak (w): *System prawa administracyjnego...*, t. I, s. 415

¹⁸⁹ *Ibidem*, s. 416.

procesowy (ponieważ to pojęcie występuje w Kodeksie postępowania administracyjnego), a kompetencja zaś ma charakter materialny lub materialno-procesowy.

Z pojęciem kompetencji związany jest też termin zadanie. Podkreślenia wymaga, że we współczesnym państwie liczba zadań wzrasta. Administracja wykonuje zadania polegające nie tylko na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego (administracja reglamentacyjno-porządkowa), ale w coraz większym stopniu obciążana jest zadaniami z zakresu administracji świadczącej – wykonywanie usług na rzecz społeczności. Cechą charakterystyczną czasów współczesnych jest to, że coraz większa liczba tych zadań nie jest bezpośrednio wykonywana przez samą administrację, lecz jest przekazywana (np. w drodze porozumienia) podmiotom niepublicznym (tzw. prywatyzacja zadań publicznych).

Inne zadania wykonują organy samorządu terytorialnego, a inne organy administracji rządowej. I tak np., do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Zadania gminy mogą mieć charakter własny – celem takich zadań jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1). W szczególności zadaniami takimi są m.in.: sprawy ładu przestrzennego, gminnych dróg, mostów, placów, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury, polityki prorodzinnej, promocji gminy i inne. Oprócz zadań własnych gmina wykonuje również zadania zlecone z zakresu administracji publicznej; zlecenie wykonania zadania wynikać może z porozumienia zawartego z organem administracji rządowej. Przykładem takiego zadania jest wydawanie paszportu.

Inny charakter mają natomiast zadania administracji rządowej. Organem takim, działającym na szczeblu terenowym, jest wojewoda. Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem administracji rządowej, organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią, reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Wynika z tego, że zadaniem wojewody nie jest zatem zaspokajanie potrzeb ludności.

8. Sankcja administracyjna

Przez sankcję administracyjną należy rozumieć „ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do nakazu czy zakazu przepisu prawa, a więc gdy nie wypełnia swego obowiązku”¹⁹⁰. Sankcje administracyjne stanowią zatem reakcję organów władzy publicznej na działanie lub zaniechanie określonych podmiotów, niezgodne z prawem. Stanowią jednocześnie element władztwa publicznego. Podobnie rozumie się sankcję administracyjną w literaturze z zakresu prawa administracyjnego; ujmowana jest ona jako nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów

¹⁹⁰ J. Nowacki, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s.34.

prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa¹⁹¹.

Sankcje mogą mieć charakter egzekucyjny (zmierzające do przymusowego wykonania obowiązku wynikającego z przepisów prawa lub nałożonego w drodze aktu administracyjnego) lub represyjny (dolegliwość za naruszenie przepisów prawa). Wyróżnia się również typy sankcji administracyjnych: kary pieniężne, sankcje o charakterze egzekucyjnym oraz sankcje pozbawienia bądź ograniczenia uprawnień (koncesji, zezwolenia, zgody)¹⁹².

Analizując przepisy prawa administracyjnego, można dojść do wniosku, że występują różne postacie sankcji administracyjnej. Są to np. typowe kary pieniężne (tzw. administracyjne kary pieniężne). Następuje wzrost ilości przepisów prawnych, które takie kary przewidują, jednak – jak podaje się w literaturze – nie ma rozwoju reguł procesowych ich nakładania. Coraz bardziej palącą potrzebą staje się konieczność wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej. Szczególnie, że w wielu nowych regulacjach brak jest dodatkowych gwarancji procesowych dla adresatów tych kar. Co więcej, ich adresaci nie zawsze mogą uzyskać efektywną ochronę sądową, co jest skutkiem braku zgodności co do zakresu tej ochrony¹⁹³. Postacią sankcji administracyjnej może być też cofnięcie przyznanego wcześniej uprawnienia (np. zezwolenia na prowadzenie określonej działalności). Cofnięcie takie następuje wówczas, gdy podmiot, który dane uprawnienie uzyskał, naruszył zasady prowadzenia danego rodzaju działalności.

Na gruncie europejskiego prawa administracyjnego, zasady wymierzania sankcji wskazane są w prawie Rady Europy. Podstawowym aktem normatywnym, który ustala zasady ich wymierzania jest Rekomendacja R(91)1. Rekomendację tę stosować należy do aktów administracyjnych, które nakładają karę na osoby z powodu postępowania sprzecznego z odpowiednimi zasadami, niezależnie od tego, czy jest to grzywna, czy inny środek karny; nie ma również znaczenia, czy jest to kara pieniężna czy nie. Z powyższego wynika, że Rekomendacja nie odnosi się do sankcji egzekucyjnych. Sama zaś Rekomendacja, wyraźnie wskazuje, iż za sankcje administracyjne nie uważa się środków, które organy administracji są zobowiązane podjąć, jako efekt postępowań karnych, ani sankcji dyscyplinarnych

Rekomendacja wprowadza kilka zasad, jakie obowiązują przy wymierzaniu sankcji przez organy administracji publicznej; oto niektóre z nich:

- Zgodnie z pierwszą zasadą Rekomendacji sankcje administracyjne oraz okoliczności, w jakich mogą być one nakładane, powinny być wskazane przez prawo. Z normy tej wynika bezwzględny prymat zasady praworządności, która stanowi podstawę działania administracji publicznej, i powinna być szczególnie przestrzegana w sytuacji nakładania ciężarów na podmioty prywatne.

¹⁹¹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

¹⁹² *Ibidem*, s. 93–117.

¹⁹³ M. Błachucki, *Wstęp do: Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 5.

- Ponadto, żadna sankcja administracyjna nie może być nałożona z powodu czynu, który w czasie jego popełnienia nie był działaniem sprzecznym z odpowiednimi normami. Gdy mniej uciążliwa sankcja obowiązywała w czasie popełnienia czynu, nie można nakładać wprowadzonej później sankcji bardziej surowej. Wejście w życie, po dokonaniu czynu, mniej represyjnych przepisów, powinno być dokonane na korzyść osoby, na którą organ administracji zamierza nałożyć sankcję.
- Na daną osobę nie można dwa razy nałożyć sankcji za ten sam czyn.
- Ciężar dowodu spoczywa na organie administracji.
- Akt administracyjny, którego przedmiotem jest nałożenie sankcji administracyjnej, powinien być poddany kontroli sprawowanej według kryterium legalności, przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez prawo.

W Rekomendacji przewidziano również zasady dotyczące udziału strony w postępowaniu, w którym mają być nałożone na nią sankcje:

- Każdą osobę należy poinformować o zarzutach.
- Strona powinna mieć możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem decyzji.
- Akt administracyjny, którym wymierza się sankcje, powinien być uzasadniony.

Dokonując analizy powyższych przepisów, zawartych w Rekomendacji, dojść należy do wniosku, iż wskazano w niej zasady wymierzania sankcji karnych. Zabieg taki jest uzasadniony ochroną, jaka należy się podmiotowi, na który sankcja taka jest nakładana. Prawidłowo nałożona sankcja administracyjna powinna być wydana na podstawie przepisów prawa, odpowiadać materialnym wymogom określonym w Zasadach 2–5 Rekomendacji nr R(91) 1, oraz powinna być nałożona w odpowiedniej procedurze, kończącej się decyzją administracyjną, w trakcie której stronie należy zapewnić określone prawa. Akt administracyjny podlega zaś kontroli sądu.

Dodać należy, że zasady nakładania i wymierzania jednego z rodzajów sankcji administracyjnej – administracyjnych kar pieniężnych – są uregulowane w dziale IVa k.p.a. Mają one jednak materialny charakter i nie bardzo pasują do Kodeksu postępowania administracyjnego.

9. Odpowiedzialność publiczna

Odpowiedzialność władzy publicznej, a więc nie tylko państwa, ale również innych podmiotów dysponujących władztwem administracyjnym i mających prawo do autorytatywnego kształtowania praw i obowiązków jednostki, zostało ukształtowane po drugiej wojnie światowej. Coraz bardziej przebija się pogląd, iż obywatel nie może ponosić ryzyka działania władzy, która narusza obowiązujące reguły postępowania, jednocześnie również zauważyć można stałe poszerzanie się odpowiedzialności władzy publicznej, co następuje na dwóch płaszczyznach:

1. przesłanek – od zasady winy w kierunku zasady ryzyka,

2. w zakresie pól odpowiedzialności – chodzi o odpowiedzialność nie tylko władzy wykonawczej, ale również wymiaru sprawiedliwości oraz władzy prawodawczej¹⁹⁴.

Zaznaczyć jednak należy, że autorzy pojęcie odpowiedzialności rozumieją w inny sposób, a mianowicie jako kompetencję organu (organ jest odpowiedzialny za określone zadanie).

W nauce podkreśla się, że odpowiedzialność prawna to taka, „która jest wprowadzona i określona przez prawo niezależnie od tego, w oparciu o jakie kryteria następuje ocena odstępstwa działalności faktycznej od działalności postulowanej lub oczekiwanej”¹⁹⁵.

Analizując przepisy prawa można wskazać generalnie dwie perspektywy, z których można spojrzeć na problem odpowiedzialności prawnej.

Pierwsza perspektywa dotyczy odpowiedzialność osób trzecich za swoje działania lub zaniechania, przy czym ponoszą oni konsekwencje swoich działań lub zaniechań, określone przez przepisy prawa; jest to tzw. odpowiedzialność administracyjna. Konsekwencjami, o których mowa, są sankcje administracyjne stosowane przez administrację wobec osób, które dopuściły się działania lub zaniechania. W literaturze odpowiedzialność taką definiuje się jako „regulowaną prawem możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej wobec określonego podmiotu środków prawnych o charakterze dolegliwości, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, z uwagi na negatywnie wartościowane przez prawo przypisywane mu zachowania, bez warunkującego związku przyczynowego z jego zachowaniami legalnymi”¹⁹⁶. Przykładem jest administracyjna kara pieniężna za:

1. usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia;
2. usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości;
3. zniszczenie drzewa lub krzewu;
4. uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa.

Druga perspektywa dotyczy odpowiedzialności, jaką ponosi organ administracji publicznej lub osoba działająca jako organ lub w imieniu organu za swoje działania lub zaniechania (tzw. odpowiedzialność prawna w administracji publicznej); te działania lub zaniechania przynoszą szkodę osobie trzeciej (osobie spoza sfery administracji publicznej). Patrząc na odpowiedzialność z tej perspektywy, wskazać można na dwa główne pola odpowiedzialności prawnej w administracji publicznej:

1. odpowiedzialność za działania legalne administracji,
2. odpowiedzialność za działania nielegalne.

Jako przykład dotyczący punktu pierwszego, podać można instytucję wyłączenia. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia m.in. w art. 21 ust. 1 ochronę

¹⁹⁴ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 14.

¹⁹⁵ J. Boć (w:) J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 339.

¹⁹⁶ A. Michór, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej* (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze...*, s. 650 oraz wskazana tam literatura.

prawa własności i prawa dziedziczenia. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, ograniczenie tego prawa dopuszczone jest przez Konstytucję RP, ale szczegóły uregulowane są w przepisach rangi ustawowej: „własność w art. 21 Konstytucji RP została potraktowana bardzo szeroko, bez rozróżnienia kto jest jej podmiotem. Wszelka zatem własność podlega ochronie państwa, bez precyzowania zasad tej ochrony, którą to problematykę regulują ustawy zwykłe. Zagwarantowanie prawa własności nie oznacza, że jest ono nienaruszalne. Istnieją sytuacje, w których niezbędna jest zmiana właściciela. Konstytucja przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza, ani nie zakazuje dokonywania wyłączenia mienia”¹⁹⁷.

Kategoria odpowiedzialności za działania nielegalne jest wewnątrznie zróżnicowana. Wyróżnić można – jedynie przykładowo – następujące jej rodzaje:

1. odpowiedzialność polityczna,
2. odpowiedzialność konstytucyjna,
3. odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa (jako szczególny rodzaj odpowiedzialności pracowniczej),
4. odpowiedzialność karna,
5. odpowiedzialność majątkowa przewidziana przez kodeks cywilny.

Jedną z form odpowiedzialności jest odpowiedzialność odszkodowawcza. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że odpowiedzialność odszkodowawcza jest skutecznym środkiem odstrasającym urzędnika od naruszenia prawa: „nic chyba równie silnie nie powstrzyma urzędnika od popełnienia bezprawia, jak świadomość, że pokrzywdzonego tym postępkami będzie musiał wynagrodzić z własnej kieszeni”¹⁹⁸.

Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej określone są także w europejskim *soft law* (Rekomendacja R(84)15).

Rekomendacja ta w sposób szeroki określa swój zakres podmiotowy. Stosuje się ją bowiem do odpowiedzialności władzy publicznej rozumianej jako:

- a) jednostka prawa publicznego każdego rodzaju i poziomu (włącznie z państwem, regionem, prowincją, gminą, niezależną jednostką publiczną);
- b) osoba prywatna, wykonująca prerogatywy władzy publicznej.

Pojęcie odpowiedzialności publicznej jest zatem szerokie, i obejmuje nie tylko odpowiedzialność państwa, ale również innych podmiotów, które na mocy przepisów prawa dysponują władztwem administracyjnym (m.in. samorządy oraz inne podmioty).

Zakres podmiotowy Rekomendacji obejmuje również podmiot, który dochodzić może odszkodowania. Rekomendacja określa go jako „ofiara” czyli osobę, której wyrządzono szkodę; ofiarą jest też jakakolwiek inna osoba, uprawniona do żądania odszkodowania. W zakres tego pojęcia wchodzi również spadkobiercy ofiary.

Również zakres przedmiotowy Rekomendacji jest szeroki i odnosi się do odpowiedzialności za akt władzy publicznej. Przez akt taki rozumieć bowiem należy jakiegokolwiek działanie lub zaniechanie, które jest takiej natury, iż wpływa bezpośrednio na prawa, obowiązki lub interesy osób. Tak szerokie pojęcie aktu obejmuje:

¹⁹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2001 r., I SA 425/00, LEX nr 653979.

¹⁹⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 183.

akty normatywne, akty administracyjne oraz czynności faktyczne. Rekomendacja obejmuje również akty podejmowane w wymiarze sprawiedliwości (przez sędziego lub innych pracowników sądów), które nie dotyczą jednak wykonywania funkcji sądowniczej (chodzi o czynności wymiaru sprawiedliwości, które zakwalifikować można jako czynności z zakresu administracji publicznej, np. wpis na listę biegłych sądowych).

Przez odszkodowanie rozumieć należy zaś kompensację lub jakiegokolwiek inne odpowiednie środki.

Rekomendacja statuuje ogólne zasady odpowiedzialności publicznej. Wskazuje przede wszystkim (jako zasadę I), iż odszkodowanie powinno przysługiwać w razie szkody spowodowanej przez akt wydany w wyniku zaniechania władzy publicznej takiego zachowania, którego może się od niej rozsądnie spodziewać, zgodnie z prawem, osoba pokrzywdzona. Domniemywa się istnienie takiego zaniechania w przypadku naruszenia ustanowionej normy prawnej.

Rekomendacja wskazuje, iż w celu dochodzenia odszkodowania, powinno być możliwe wniesienie pozwu do sądu, przy czym nie jest konieczne wyczerpanie innej drogi, np. obowiązek działania najpierw przeciwko urzędnikowi. Podobnie, również system administracyjnej koncyliacji (o ile przewidziany jest przez prawo krajowe), nie może stać na przeszkodzie postępowaniu sądowemu (zasada IV). Regułą jest zatem możliwość bezpośredniego dochodzenia szkody przed sądem, bez obowiązku wyczerpania jakiegokolwiek innej procedury. Rozwiązanie takie ma – z założenia – zapewnić ofierze bardziej skuteczną i zadowalającą ochronę.

Odszkodowanie powinno być zasądzone w pełnej wysokości, ale tylko na podstawie odpowiedzialności zgodnie z zasadą I. Natomiast odszkodowanie na podstawie zasady II może być dokonane częściowo, na podstawie zasad słuszności (zasada V).

Rekomendacja R(84)15 nie jest jedynym dokumentem, który dotyczy odpowiedzialności. W Rekomendacji CM/Rec(2007)7 przewidziano regulację dotyczącą odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niezgodną z prawem decyzję administracyjną (art. 23). Zakres tej regulacji ogranicza się jednak do szkody wyrządzonej na skutek aktu (decyzji) podjętej w postępowaniu administracyjnym (a nie w jakimkolwiek innym postępowaniu). Rekomendacja wskazuje, że organy administracji publicznej powinny wprowadzić środki prawne, które może zastosować osoba, która doznała szkody na skutek wydanie niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych lub na skutek niedbalstwa administracji lub urzędnika. W przeciwieństwie jednak do Rekomendacji R(84)15 dopuszcza wprowadzenie pośredniej drogi dochodzenia odszkodowania, wskazując, iż możliwe jest wprowadzenie obowiązku uprzedniego skierowania sprawy do organu administracji publicznej (zanim skieruje się tę sprawę do sądu). Natomiast rozstrzygnięcia sądu, nakazujące naprawienie szkody, powinny być wykonywane w rozsądnym czasie. Dopuszcza się również możliwość żądania wszczęcia postępowania przeciwko urzędnikowi.

Rozdział IV

Źródła prawa administracyjnego

Prawo administracyjne zawarte jest w aktach normatywnych, które określić można źródłami prawa administracyjnego – są to akty, które zawierają normy prawne o charakterze publicznym i dotyczą organizacji, funkcjonowania administracji oraz uprawnień i obowiązków obywatela. Są to akty o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Generalny jest taki akt, w którym zarówno adresat, jak i okoliczności zastosowania normy określone zostaną rodzajowo nie zaś indywidualnie. Adresat powinien być zatem określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy. Abstrakcyjność natomiast dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata.

Wśród źródeł prawa administracyjnego wyróżnić należy źródła prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP są to: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a także akty prawa miejscowego, które są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (ust. 2).

Katalog tych źródeł prawa ma charakter zamknięty, co oznacza, że przez źródło prawa powszechnie obowiązującego można rozumieć jedynie ww. źródła. I tak, przykładowo Kodeks Prawa Kanonicznego jest autonomicznym prawodawstwem Kościoła rzymskokatolickiego. Oznacza to, że akt ten nie mieści się w katalogu powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można zatem dokonywać legalnej wykładni aktu prawa miejscowego poprzez sięgnięcie tylko do aktów niebędących źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

W Konstytucji RP oprócz aktów prawa powszechnie obowiązującego wskazano również źródła prawa wewnętrznego, które nie mogą być podstawą rozstrzygnięć wobec obywateli i obowiązują w sferze wewnętrznej. Są to: uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, które obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu. Jednak w sferze wewnętrznej wydawane są także inne, nieokreślone w Konstytucji akty, jak np. okólniki, zarządzenia, pisma itd. – tzw. akty kierownictwa wewnętrznego. Ich katalog jest otwarty.

Poniżej przedstawiono przede wszystkim źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz tak zwane niezorganizowane źródła prawa. Źródła prawa o charakterze wewnętrznym omówiono w innym miejscu (por. część dot. sfery wewnętrznej administracji publicznej). Źródła prawa, w tym prawa administracyjnego nie stanowią jednak uporządkowanego systemu. Zwrócić uwagę należy na pewne niepokojące działania ustawodawcy związane z nieuwzględnianiem doktrynalnego ujęcia istoty źródeł prawa; ustawodawca – nie zawsze respektując normy konstytucyjne czy ustalenia doktryny prawa – wprowadza pewne akty, które nauce trudno jest zakwalifikować. Co do zasady, zgodnie z art. 87 Konstytucji, wymienione tam akty są źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Potwierdzając rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r.¹⁹⁹ wykluczył istnienie jakiejś trzeciej, pośredniej kategorii źródeł prawa. Konstytucyjna regulacja źródeł prawa powszechnie obowiązującego przybrała cha-

¹⁹⁹ Sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141.

rakter zamkniętego wyliczenia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych i podmiotów uprawnionych do ich stanowienia.

1. Konstytucja RP

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.²⁰⁰ jest aktem normatywnym, który dla administracji posiada najważniejsze znaczenie – to z tego aktu wynika większość uprawnień obywatela. Zawarte w Konstytucji wolności i prawa ograniczają (limitują działalność administracji) – w tym zatem przejawia się znaczenie tego aktu normatywnego. Przykładowe wolności i prawa człowieka i obywatela, istotne z punktu widzenia działania administracji publicznej, a zawarte w Konstytucji RP, są następujące:

- Równość wobec prawa (art. 32);
- Prawo do sądu (art. 45);
- Wolność poruszania się na terytorium RP (art. 52);
- Wolność zgromadzeń (art. 57);
- Wolność zrzeszania się (art. 58);
- Prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60).

Konstytucja określa też zasady ustrojowe, a niektóre z nich mają bezpośrednie znaczenie dla administracji publicznej. Są to:

- Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2);
- Zasada praworządności i legalności (art. 7);
- Zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15);

Konstytucja ponadto określa podstawowe zasady ustrojowe administracji (zarówno rządowej jak i samorządowej), jak i podstawowe reguły funkcjonowania administracji oraz kontroli nad nią. Podkreślenia wymaga, że pozostałe akty normatywne muszą być zgodne z Konstytucją; dotyczy to również aktów wydawanych przez organy Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Nie ulega wątpliwości, że odnosi się to do sądów. Jednak sądy mogą stosować tylko te przepisy Konstytucji, które są bezpośrednio stosowalne. Do grupy takich przepisów nie należy np. art. 7 Konstytucji (zasada praworządności), gdyż jest on sformułowany w sposób ogólny, a co za tym idzie niewystarczający do skonstruowania normy mogącej służyć za podstawę rozstrzygnięcia sprawy sądowej. Wątpliwe natomiast wydaje się, by organy administracji publicznej mogły bezpośrednio stosować przepisy Konstytucji. Nie mają one bowiem przymiotu niezawisłości i nie obowiązują w stosunku do nich zasada podległości wyłącznie ustawom. Organy administracji publicznej nie mają możliwości omijania poszczególnych szczebli w hierarchii źródeł prawa²⁰¹. Organy administracji związane są bowiem prawem, a nie jak sądy – tylko Konstytucją i ustawami. Jeżeli nie budzi wątpliwości brak zgodności określonych przepisów

²⁰⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁰¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 127.

ustawy z Konstytucją, a niezgodność w omawianej materii ma charakter oczywisty, zachodzi podstawa do odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawy, bez potrzeby przedstawiania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego w tym zakresie²⁰².

W okresie pandemii pojawiła się kwestia „zgodności z Konstytucją obowiązkowości szczepień. W wyroku z dnia 9 marca 2022 r.²⁰³, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że „<Obowiązkowość> szczepień dotyczy sfery zabezpieczenia społeczeństwa przed występującymi zagrożeniami (wewnętrznymi i zewnętrznymi). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla m.in. ochrony zdrowia albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Obowiązek szczepień wynika bezpośrednio z ustawy (jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej – art. 87 Konstytucji RP). Powyższe wyklucza istnienie problemu konstytucyjności „obowiązkowości” szczepień na tle art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ponadto ustawodawca przewidział odpowiedni mechanizm poprzedzający wykonanie szczepienia, tj. badanie kwalifikacyjne celem stwierdzenia, czy nie istnieją w danym indywidualnym przypadku przeciwwskazania do wykonania szczepienia. Tego rodzaju rozwiązanie nie prowadzi do naruszenia praw i wolności oraz godności człowieka”.

2. Ratyfikowane umowy międzynarodowe

Źródłem prawa administracyjnego są również ratyfikowane umowy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa to traktat (porozumienie) zawarte między państwami lub innymi podmiotami (organizacjami międzynarodowymi, Stolicą Apostolską). Podkreślenia wymaga, że w Polsce źródłem prawa powszechnie obowiązującego są umowy międzynarodowe, które zostały ratyfikowane. Ratyfikacja zaś to zatwierdzenie umowy międzynarodowej przez głowę państwa; w Polsce zatem ratyfikacji dokonuje Prezydent RP. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z ogólną regułą, pierwszeństwo ma ustawa, a nie ratyfikowana umowa międzynarodowa. Od zasady tej przewidziane są jednak dwa wyjątki:

1. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

²⁰² Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2021 r., sygn. III OZ 281/21.

²⁰³ II OSK 956/19.

2. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego. Istotne jest więc, by urzędnik czy sędzia, który stosuje prawo, znał jej treść. Jednak w praktyce niezwykle istotne jest również to, by taki urzędnik czy sędzia wiedział, że dana umowa obowiązuje. Obecnie umowy międzynarodowe – jak wyżej wskazano – podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Jednak nie zawsze tak było. Z badań przeprowadzonych przez G. Wierczyńskiego wynika, że w latach 1945–1989 jedynie 32% umów międzynarodowych zawartych przez Polskę zostało ogłoszonych w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim, w latach 1990–2016 w dziennikach tych ogłoszono zaś 64% zawartych przez Polskę umów międzynarodowych²⁰⁴. By zatem mieć pewność, czy dana umowa międzynarodowa w ogóle obowiązuje, należy przeszukać nie tylko popularne bazy prawnicze (np. Internetowy System Aktów Prawnych czy bazy komercyjne), ale także bazy mniej popularne, np. Internetową Bazę Traktatową²⁰⁵.

3. Prawo Unii Europejskiej

Polska od 1 maja 2004 r. jest członkiem Unii Europejskiej. Ma miejsce zatem postępująca – także przed tą datą – europeizacja prawa administracyjnego, czyli proces stopniowego przyswajania przez poszczególne kraje określonych wzorców administracji publicznej i prawa administracyjnego, wykreowanych przez Unię Europejską (podkreślenia wymaga, że europeizacja odnosi się również do prawa Rady Europy). Europeizacja dotyczy relacji między europejskim a narodowym prawem administracyjnym. Rozważenia wymaga, jak daleko sięga ten proces i czego dotyczy. Wskazać należy, iż nie ma jednego europejskiego uniwersalnego, zunifikowanego modelu administracji publicznej (lub prawa administracyjnego); europeizacja prawa administracyjnego nie oznacza zatem przyjęcia jakichś odgórnych wzorców; w obecnej sytuacji oznacza raczej stopniowe przyjmowanie pewnych ogólnych zasad uznanych w cywilizacji europejskiej za niezwykle ważne i fundamentalne (czyli mające charakter podstawowy). Dla określenia zbioru wspólnych zasad – standardów działania administracji publicznej ukuto pojęcie „Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej” (European Administrative Space). Standardy, składające się na Europejską Przestrzeń Administracyjną, są określone przez prawo i stosowane w praktyce poprzez odpowiednie procedury i mechanizmy odpowiedzialności; katalog tych standardów nie jest wyczerpujący – tworzony jest nieustannie m.in. przez Europejskie Trybunał Sprawiedliwości.

²⁰⁴ G. Wierczyński, *Czego nie ma w systemach informacji prawnej?*, (w:) *Nowe technologie w praktyce prawnika*, pod red. P. Ciuraka i G. Wierczyńskiego, Sopot 2021, s. 39 i wskazana tam literatura.

²⁰⁵ www.traktaty.msz.gov.pl

Multicentryczny system źródeł prawa oznacza, że w Polsce obok prawa stanowionego przez „centra krajowe” obowiązuje również prawo stanowione przez organy Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. W przepisie tym przewidziano zatem zasadę pierwszeństwa prawa unijnego. Przewiduje ona, że prawo stanowione przez organizację międzynarodową powstałą na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Polskę (czyli także prawo Unii Europejskiej), ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (a więc „aktami prawnymi krajowymi”), z czego nie wynika wyższość hierarchiczna tego prawa nad Konstytucją RP. Zatem zasada pierwszeństwa prawa unijnego ma zastosowanie w przypadku konfliktu między normą prawa krajowego a przepisem unijnym, określa więc pierwszeństwo w stosowaniu norm. Jednak nawet istnienie w prawie krajowym przepisu kolidującego z normą unijną nie powoduje automatycznie nieważności unormowania krajowego.

Istotne znaczenie odgrywają zasady ogólne prawa. Wartościami wysoko cenionymi na obszarze prawa europejskiego są prawa podstawowe, a system zasad ogólnych je odzwierciedla – „prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie Trybunał Sprawiedliwości obowiązany jest zapewnić i których źródłem są tradycje konstytucyjne wspólne dla Państw Członkowskich, jak również wskazówki znajdujące się w dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu Państwa Członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. EKPC ma w tym kontekście szczególne znaczenie. Wolność wyrażania opinii, chroniona w art. 10 EKPC, stanowi prawo podstawowe, którego poszanowanie sądy wspólnotowe obowiązane są zapewnić. To samo dotyczy prawa własności, zagwarantowanego w art. 1 protokołu dodatkowego do EKPC”²⁰⁶.

W prawie Unii Europejskiej wyróżnia się prawo pierwotne, mające charakter nadrzędny; tworzą je traktaty założycielskie, zwłaszcza traktaty rzymskie (ostatecznie zastąpione przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz traktat z Maastricht (ostatecznie zastąpiony przez Traktat o Unii Europejskiej). Prawo pierwotne określa podział uprawnień i obowiązków między UE a kraje UE. Stanowi kontekst prawny, w ramach którego instytucje UE formułują i realizują politykę w różnych dziedzinach.

Prawo pierwotne, znane także jako pierwotne źródła prawa, tworzą unijne:

- 1) Traktaty założycielskie, Traktat paryski (1951 r.), Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, traktaty rzymskie ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Euratom (1957 r.), Traktat z Maastricht, Traktat o Unii Europejskiej (1992 r.);
- 2) Traktaty zmieniające: Jednolity Akt Europejski (1986 r.), Traktat z Amsterdamu (1997 r.), Traktat z Nicei (2001 r.), Traktat z Lizbony (2007 r.);

²⁰⁶ Wyrok ETS z 12 września 2006 r., C-479/04, *Laserdiskens ApS v. Kulturministeriet* (orzeczenie wstępne).

- 3) traktaty o przystąpieniu: Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo (1) (1972 r.); Grecja (1979 r.), Hiszpania, Portugalia (1985 r.), Austria, Szwecja, Finlandia (1994 r.), Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja (2003 r.), Bułgaria, Rumunia (2005 r.), Chorwacja (2012 r.).
- 4) protokoły załączane do traktatów: traktat o połączeniu władz wykonawczych („traktat fuzyjny”) (1965 r.), traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe traktatów ustanawiających Wspólnoty (1970 r.), traktat brukselski zmieniający niektóre postanowienia finansowe traktatów ustanawiających Wspólnoty oraz ustanawiający Trybunał Obrachunkowy (1975 r.), akt ustanawiający wybory przedstawicieli do Parlamentu w powszechnych wyborach bezpośrednich (1976 r.).
- 5) Karta praw podstawowych (począwszy od wejścia w życie Traktatu z Lizbony),
- 6) ogólne zasady prawa ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Jeżeli chodzi o prawo pochodne Unii Europejskiej, to wymienić tutaj można następujące akty: rozporządzenie, dyrektywa, decyzja, zalecenie i opinia.

Rozporządzenie ma zastosowanie ogólne, jest w całości wiążące i jest bezpośrednio stosowane. Musi być w pełni przestrzegane przez podmioty, do których ma zastosowanie (osoby prywatne, państwa członkowskie, instytucje Unii). Stosuje się je bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenie ma zapewniać jednolite stosowanie prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie powoduje, że przepisy krajowe niezgodne z jego treścią przestają mieć zastosowanie.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie, do których jest skierowana (jedno, kilka lub wszystkie), do uzyskania określonego rezultatu, pozostawiając jednak władzom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Od krajowego ustawodawcy wymaga się wydania aktu transpozycji (zwanego inaczej krajowym aktem wykonawczym), który ma dostosować prawo krajowe do celów określonych w dyrektywie. Zasadniczo obywatele nabywają prawa i podlegają obowiązkowi dopiero po przyjęciu aktu transpozycji. Dyrektywa w zasadzie nie jest bezpośrednio stosowana.

Decyzja jest w całości wiążąca. Decyzja, która wskazuje adresatów (państwa członkowskie, osoby fizyczne lub prawne), jest wiążąca tylko dla tych adresatów i służy regulowaniu konkretnych sytuacji właściwych danym państwom członkowskim lub osobom. Osoba prywatna może dochodzić praw przysługujących jej na mocy decyzji skierowanej do danego państwa członkowskiego tylko pod warunkiem, że państwo to przyjęło akt transpozycji. Decyzja może mieć bezpośrednie zastosowanie na tych samych warunkach, co dyrektywa. Zalecenia i opinie nie przyznają adresatom praw ani nie nakładają na nich obowiązków, lecz mogą zawierać wskazówki dotyczące wykładni i treści prawa Unii.

4. Ustawa

W hierarchii aktów normatywnych ustawa znajduje się bezpośrednio poniżej Konstytucji. Nie można jednak mówić, że ustawa jest aktem wykonawczym wobec Konstytucji. Jak podkreśla M. Szubiakowski, „ustawa jest aktem realizującym Konstytucję w tym sensie, że musi pozostać zgodna z zawartą tu regulacją. Ustawa nie jest aktem <wykonującym> sprecyzowane postanowienia Konstytucji. Można mówić raczej o rozwinięciu materii konstytucyjnej przez ustawę, tym bardziej że wydanie ustawy tylko w niektórych wypadkach opiera się na wyraźnej normie konstytucyjnej”²⁰⁷.

Znaczenie ustawy dla administracji publicznej przejawia się m.in. w tym, iż akty niższej rangi niż ustawa muszą być z nią zgodne – akty niższej rangi wydawane są bowiem na podstawie ustawowej i nie mogą wykraczać poza tę podstawę (zasada nadrzędności ustawy). Przykład zastosowania tej zasady znajdziemy w orzecznictwie sądów administracyjnych: „mając na uwadze treść art. 46 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, jak zasadę nadrzędności ustawy wynikającą z zasad hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa – przeznaczenie w miejscowym planie, postrzegane być musi w tym postępowaniu, w kontekście powołanego art. 46 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju. Organ pominął natomiast znaczenie tego przepisu, traktując jako prawne kryterium w rozpatrywanej sprawie, wyłącznie treść planu miejscowego, co stanowiło błąd w wykładni, który skutkuje uchyleniem decyzji obu instancji”²⁰⁸.

Pojawia się jednak problem, co należy robić, gdy akt podustawowy, będący aktem prawa powszechnie obowiązującego (np. uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego) jest sprzeczny z ustawą – w takiej sytuacji, mimo, że obowiązuje zasada nadrzędności, organy administracji publicznej stosujące prawo związane są także aktem podstawowym (tzn. nie mogą odmówić jego zastosowania); akt ten – nawet wadliwy – obowiązuje, dopóki nie zostanie uchylony w sposób określony przez prawo (np. na skutek skargi wniesionej do sądu administracyjnego). Adresaci aktu podustawowego (np. aktu prawa miejscowego) są bezwzględnie związani jego treścią niezależnie od tego, czy uważają dany akt za legalny, czy też nie. Uwaga ta odnosi się do obywateli, jak i organu administracji publicznej. Organ nie może zatem same oceniać zgodności aktów z ustawami i z tytułu tej niezgodności odmawiać ich stosowania. Są jednak także wypowiedzi, że organ administracji publicznej ma uprawnienie do zbadania, czy akt podustawowy nie przekracza granic upoważnienia ustawowego²⁰⁹.

Podnosi się zatem, że to badanie winno być jedynie ograniczone do kwestii formalnych – obowiązywania aktu podustawowego, a nie merytorycznych, bo byłoby to wkroczenie w kompetencje organu nadzoru, sądu administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego. Nawet więc, jeżeli akty te zostały wydane z przekroczeniem upo-

²⁰⁷ M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja...*, s. 56.

²⁰⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2019 r., IV SA/Wa 948/19.

²⁰⁹ D. Kijowski, W kwestii stosowania przez organ administracji publicznej uchwał organów gmin wydanych z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, *Casus 1996*, nr 2, s. 12.

ważnienia ustawowego pozostają nadal w obrocie z obowiązującym na dodatek domniemaniem swojej ważności i legalności, skoro nie zostały zakwestionowane przez uprawnione do tego podmioty. Niezależnie bowiem od prywatnej oceny legalności takich aktów, organy są związane ich treścią²¹⁰. Stosownie do postanowień art. 178 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Nie wiąże ich zatem akt podustawowy.

Jedynie sądy (a nie organy administracji publicznej) mogą odmówić zastosowania aktu podustawowego sprzecznego z ustawą: skoro sądy w toku orzekania podlegają tylko Konstytucji i ustawom, to z faktu tego wynika niezbywalne i powszechnie uznawane prawo sądów do odmowy zastosowania w konkretnej sprawie przepisów rozporządzenia uznanego przez ten Sąd za sprzeczne z ustawą. Sądy rozpoznające sprawy są bowiem uprawnione do badania zgodności przepisów rozporządzeń z Konstytucją i ustawami.

Znaczenie ustawy wynika również z faktu, iż istnieją pewne materie, które mogą być regulowane wyłącznie ustawą, a nie aktem niższej rangi (zasada wyłączności ustawy). Przykładowo, zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Oznacza to, że nowe podatki nie mogą być nałożone w drodze aktu niższej niż ustawa rangi. Zgodnie natomiast z art. 22 Konstytucji RP „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”; oznacza to, że np. zezwolenia czy koncesje na prowadzenie danego rodzaju działalności gospodarczej mogą wynikać wyłącznie z ustawy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 sierpnia 2009 r., II PK 313/08: „art. 22 Konstytucji RP wyznacza ramy dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej przez władze publiczne. W przepisie tym chodzi o ograniczenia wolności gospodarczej wprowadzone przez państwo, a nie o samoograniczenie się przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w wyniku zawarcia z partnerem społecznym (związkami zawodowymi) układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego, w którym przewidziane zostają dla pracowników uprawnienia i przywileje wykraczające ponad standard ustawy”.

W wyroku z dnia 28 października 2021 r.²¹¹, Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że „na gruncie obowiązującej Konstytucji zasada wyłączności ustawy ma zupełny charakter. Powiązanie unormowań jej art. 87 ust. 1 i art. 92 z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) prowadzi bowiem do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1, co oznacza, że nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii, albowiem jest to

²¹⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21.12.2021 r., III SA/Kr 1001/21.

²¹¹ II GSK 1382/21.

zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa (zob. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., K 28/98). W kontekście stopnia szczegółowości (głębokości) regulacji ustawowej podkreślić zaś należy, że jakkolwiek w pewnych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, co jednak nigdy nie może prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do <pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek>, to jednak w niektórych dziedzinach zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy (zob. wyrok TK w sprawie K 28/98 oraz wyrok z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97)".

Jednak ustawa odgrywa jeszcze inną ważną rolę w „modelu prawnym realizacji praw człowieka”²¹²: jedynie ustawa może wprowadzać ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Wydawać by się więc mogło, że taka wyłączność ustawy w zakresie ograniczania wolności i praw jest jakąś formą ww. zasady wyłączności ustawy. Jednak instytucji z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP nie można uznać za synonim zasady wyłączności ustawy: w wyroku NSA z dnia 13 stycznia 2022 r.²¹³ wyjaśniono, że uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności i praw od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej, niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, oznacza to nakaz kompletności unormowania ustawowego, które powinno w sposób samodzielny określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.

Forma ustawy jest zatem istotna z punktu widzenia ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie, na co wskazuje powołany wyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzając ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela należy czynić to zgodnie z zasadą proporcjonalności, zakazu naruszania istoty ograniczanych praw i wolności, a ponadto ograniczenia takie nastąpić muszą w formie ustawy. Wprowadzając przepisy dotyczące zapobiegania,

²¹² M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja...*, s. 54.

²¹³ Sygn. akt II GSK 2538/21.

przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 ograniczono także wolności i prawa; „całość ograniczeń wolności lub praw człowieka została wbrew Konstytucji RP przeniesiona z ustawy na poziom rozporządzeń. (...) Postanowiono zwalczać epidemię z zastosowaniem zwykłych narzędzi prawnych. Dokonując tego istotnego z punktu widzenia reguł legislacyjnych wyboru, sięgnięto po całkowicie nieadekwatne dla państwa funkcjonującego poza stanami nadzwyczajnymi narzędzia w postaci regulacji konstytucyjnych wolności lub praw przy pomocy rozporządzeń, a więc aktów normatywnych, które znajdują się najniżej w hierarchicznej strukturze aktów normatywnych”²¹⁴.

5. Rozporządzenie

Kolejne akty prawa powszechnie obowiązującego to rozporządzenia. W rozporządzeniach zawarte są często bardzo szczegółowe regulacje dotyczące danej problematyki – ich umieszczenie w ustawie nie byłoby celowe; zawarcie w ustawie zbyt szczegółowych problemów spowodowałoby, iż ustawa stałaby się nieczytelna. Podkreślenia wymaga ponadto, iż rozporządzenie nie może zastępować ustawy, a jedynie ją uzupełniać. Rozporządzenia mogą zaś wydawać podmioty wskazane w Konstytucji RP, a więc: Prezydent RP; Rada Ministrów; Prezes Rady Ministrów; Ministrowie kierujący działami administracji rządowej; Przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Rozporządzenia powinny być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie ustawowe powinno zawierać: organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu („dotyczące treści aktu” oznacza, że muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu). Upoważnienie takie może być obligatoryjne (co oznacza, że wskazany w nim organ musi wydać stosowne rozporządzenie) lub fakultatywne (organ może, ale nie musi wydać rozporządzenia). W praktyce jednak zdarza się, że mimo obligatoryjności upoważnienia ustawowego, właściwy organ nie wydaje rozporządzenia. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji RP wyklucza dopuszczalność tworzenia przepisów rozporządzenia wykonawczego wbrew jej merytorycznym rozwiązaniom, co prowadziłoby do tworzenia przepisów noszących znamiona samodzielnej normy prawnej²¹⁵. Rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień, co znaczy, że powinno być wydane na podstawie wyraźnego szczegółowego upoważnienia w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach tego upoważnienia i nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem na podstawie którego zostało wydane i innymi aktami które regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie tych warunków wszystkich razem lub choćby jednego z nich powoduje niezgodność rozporządzenia z ustawą.

²¹⁴ S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 21.

²¹⁵ Wyrok SN z dnia 6 października 2021 r., II KK 365/21.

W okresie pandemii naruszono także pewne standardy związane ze stanowieniem prawa w formie rozporządzenia, a dotyczące upoważnienia ustawowego do wydawania rozporządzeń; „wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-13 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r., nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści wskazanych upoważnień ustawowych nie zawarł bowiem wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w opisanych aktach prawnych. Działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej określonej w art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”²¹⁶.

Co więcej, korzystając ze znacznej swobody regulacyjnej, wykraczającej daleko poza ramy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, Rada Ministrów – jak podkreśla S. Trociuk, wydając kolejne rozporządzenia, wykraczała nawet poza luźno określone przez ustawodawcę granice tej swobody: „przejawiało się to w korzystaniu z kompetencji normodawczych w sposób, który nie służył wykonaniu ustawy, lecz uzupełnieniu jej o treści, których brak było w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Samoistna działalność prawotwórcza w konsekwencji doprowadziła także do objęcia regulacjami poszczególnych rozporządzeń materii należącej wyłącznie do materii ustawowej (...) i rażącego naruszenia podstawowych wolności lub praw człowieka”²¹⁷.

6. Akty prawa miejscowego

6.1. Istota aktów prawa miejscowego

Również akty prawa miejscowego należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Są to akty, które obowiązują nie na obszarze całego kraju, lecz na obszarze właściwości działania organu, który ten akt wydał.

Akty te stanowią akty stanowienia prawa. Chodzi tu o „wykonywanie, z upoważnienia ustawowego, funkcji prawodawczej w ramach władzy wykonawczej, niebędącej samodzielny uczestnictwem we władzy ustawodawczej”²¹⁸.

Na podstawie Konstytucji RP stwierdzić można, iż pojęcie aktu prawa miejscowego oznacza podustawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego, obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły (a więc lokalnie),

²¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 maja 2022 r., III SA/Gd 907/21. Jest to jednak wyrok przykładowy dotyczący tej materii. Więcej takich orzeczeń znaleźć można na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl.

²¹⁷ S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, s. 24.

²¹⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 179.

jest stanowiony na podstawie i w granicach ustaw oraz przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej, został ogłoszony (przy czym ogłoszenie nastąpiło na zasadach i w trybie określonym w ustawie, co jest warunkiem jego wejścia w życie)²¹⁹.

Jest kilka powodów, dla których ustawodawca przekazał kompetencje prawotwórcze organom terenowym:

- 1) przede wszystkim chodzi o zapewnienie uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej,
- 2) przekazanie kompetencji prawotwórczych oznacza decentralizację procesu prawotwórczego,
- 3) potrzeba powiązania części regulacji prawnej z warunkami i potrzebami lokalnymi,
- 4) wydawanie przepisów prawnych na szczeblu lokalnym wiąże się z powinnością administracji publicznej, która polega na bieżącym reagowaniu na różnorakie zdarzenia losowe, wymagające szybkiej i sprawnej interwencji prawa²²⁰.

Wśród aktów prawa miejscowego wyróżnia się:

- 1) statuty,
- 2) przepisy wykonawcze,
- 3) przepisy porządkowe.

Akty prawa miejscowego, to przepisy wykonawcze do ustaw. Samorząd terytorialny jest zatem legitymowany do wydawania omawianych aktów tylko wówczas i w takim zakresie, który wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Przepisy ustaw samorządowych (ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa) nie mogą stanowić samoistnej/samodzielnej podstawy do stanowienia tej kategorii aktów, co oznacza, że w każdym przypadku do stanowienia tego typu uchwał wymagana jest precyzyjna delegacja w ustawach prawa materialnego. Samorząd terytorialny nie ma zatem legitymacji do niemającego podstawy w normie ustawowej kształtowania podstaw prawnych własnego działania. I tak, przykładowo żadna ustawa nie upoważnia organu gminy do podejmowania uchwał w sprawie funkcjonowania na danym terenie pojazdów wolnobieżnych²²¹.

6.2. Statuty

Statuty to akty prawa miejscowego, które regulują strukturę jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Dlatego też wyróżniamy statut gminy, statut powiatu oraz statut województwa (samorządowego).

²¹⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 68–69.

²²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 142–143.

²²¹ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2022 r., II GSK 176/19.

Pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu gminy jest generalne, a nie kazuistyczne. W efekcie statut daje się określić jako specyficzny rodzaj aktu samoistny. Owa samoistość statutu, oznaczająca kompetencje samorządu do swobodnego, ale w granicach ustaw, stanowienia o swoim ustroju, oznacza w pierwszym rzędzie, że statut nie może wprowadzać regulacji sprzecznych z ustawą. Innymi słowy: samorząd terytorialny może regulować w statucie wszystkie zagadnienia dotyczące swego ustroju, pod warunkiem, że nie jest to sprzeczne z przepisami ustawowymi. W sytuacji zatem, gdy treść uchwalonego przez jednostkę samorządu terytorialnego statutu będzie sprzeczna z ustawą – statut dotknięty będzie wadą skutkującą jego nieważnością. Tylko takie rozumienie zakresu kompetencji „statutodawczej” prowadzi do możliwie najpełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności gminy; rozumienie odmienne prowadziłooby zaś do zanegowania legitymującej roli przepisów art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²²².

Statut gminy określa jej ustrój, uchwała go rada gminy, przy czym projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zaznaczyć należy, że statut nie służy ani do przepisywania ustawy, ani nie powinien być ograniczony do wykonania kazuistycznych delegacji. Jest to akt prawa miejscowego, podlegający ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie. Statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów.

Statut gminy powinien obligatoryjnie uregulować m.in. następujące sprawy:

- 1) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady gminy, jak i przygotowanie sesji przez przewodniczącego;
- 2) listę komisji stałych oraz zasady ich organizacji i funkcjonowania, a w szczególności: zasady powoływania komisji doraźnych, zaś w odniesieniu do komisji skrutacyjnych – również podstawowe zasady liczenia głosów oraz inne kluczowe aspekty działania tej komisji;
- 3) zasady tworzenia i działania klubów radnych;
- 4) tryb pracy wójta gminy;
- 5) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej;
- 6) zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, przekazane do regulacji gminnej;
- 7) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Statut powiatu określa rada powiatu. Kompetencja ta ma wyłączny charakter rady powiatu. Do obligatoryjnych postanowień statutu powiatu zalicza się:

- 1) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych;

²²² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 października 2019 r., IV SA/Po 586/19.

- 2) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu;
- 3) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich;
- 4) określenie liczby członków zarządu.

Statut województwa określa ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego; zostaje on uchwalany przez sejmik województwa po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Statut i jego zmiany podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Do obligatoryjnych postanowień statutu województwa zalicza się:

- 1) określenie przedmiotu działania, zakresu zadań, zasad dotyczących składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji powoływanych przez sejmik województwa,
- 2) zasady i tryb działania zarządu,
- 3) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Inne niż wymienione zagadnienia szczegółowe mieszczące się w zakresie pojęcia „ustrój” województwa, a nieuregulowane ustawowo, stanowić mogą tzw. fakultatywną treść statutu. Pojęcie „ustrój” obejmuje:

- 1) strukturę organów województwa i tryb ich pracy,
- 2) jednostki organizacyjne, zakres ich działania i wzajemne relacje,
- 3) zasady zarządu mieniem samorządu województwa,
- 4) zasady korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- 5) wewnętrzne zasady działania urzędów.

6.3. Przepisy wykonawcze

Przepisy wykonawcze stanowią największą grupę aktów prawnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Wydawane są na podstawie przepisów rangi ustawowej – z tego powodu nazywają się przepisami wykonawczymi. Ustawodawca zdecydował się na powierzenie pewnej części prawodawstwa organom działającym na szczeblu terenowym, albowiem to one najbardziej orientują się w potrzebach wspólnoty samorządowej. Akty prawa miejscowego w postaci przepisów wykonawczych winny posiadać przepisy generalne i abstrakcyjne. Jeżeli zaś zawierałyby przepisy indywidualne i konkretne, to uznać by je należało za akty prawa wewnętrznego.

Przepisy wykonawcze przybierać mogą formę uchwały (jeżeli są kreowane przez organy kolegialne). Podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przykładem aktu o charakterze wykonawczym jest uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwała rady gminy w przedmiocie jednorazowej zapomogi dla mieszkańców gminy, którym urodziło się dziecko.

6.4. Przepisy porządkowe

Przepisy te mają na celu ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepisy prawne ściśle określają zakres, w jakim można je wydawać.

Jeżeli chodzi o gminę, to przepisy porządkowe wydawane są w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Wydaje je rada gminy, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Przepisy porządkowe ustanawia rada gminy w formie uchwały. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady.

W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.

Jeżeli zaś chodzi o przepisy porządkowe wydawane w powiecie, to przepisy prawne stanowią, iż w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

Powiatowe przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Powiatowe przepisy porządkowe w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd powiatu. W takim przypadku podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości zarządowi gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu.

Na szczeblu województwa przepisy porządkowe nie są wydawane przez organy samorządu, lecz przez wojewodę w formie rozporządzeń. W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozporządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń. Rozporządzenie porządkowe wojewoda przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane.

6.5. Akty niebędące aktami prawa miejscowego wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego

Organy samorządu terytorialnego są organami administracji publicznej i każda ich aktywność stanowi przejaw wykonywania administracji publicznej bez względu na formę czy sposób formułowania określonych treści. Organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują czynności, które przybierają różną postać. Nie zawsze może to być akt prawa miejscowego. Często są to inne czynności z zakresu administracji publicznej. Ustalenie charakteru danego aktu („akt prawa miejscowego” czy „nie-akt prawa miejscowego”) należy do orzecznictwa sądowego. I tak, przykładowo, aktami prawa miejscowego nie są uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe²²³. Przepis ten stanowi, że „szkoła publiczna (...), może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu”. Uchwały o zamiarze likwidacji szkoły są aktami stanowiącymi szczególnego rodzaju informacje o zamiarze podjęcia działań, które będą miały charakter zewnętrzny. Akty takie nie są natomiast skierowane do ogółu mieszkańców gminy, tak jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego i nie wpływają na sytuację prawną mieszkańców gminy²²⁴. Nie są to więc akty prawa powszechnie obowiązującego.

Aktem prawa miejscowego nie jest również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Za akt prawa miejscowego nie można uznać również tak zwanych uchwał anty-LGBT. Uchwała taka jest aktem organu samorządowego z zakresu administracji publicznej, na który przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Dopuszczając skargę na tę czynność, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r.²²⁵ przyjął, że „zgodnie z art. 7 Konstytucji podstawowym elementem porządku publicznego w państwie, a więc i w gminie, jest praworządne działanie organów władzy publicznej (tak NSA w wyroku z 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 117/17 oraz w wyroku z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 552/18). Realizacji tej zasady, jej przestrzeganiu służy art. 184 Konstytucji – Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Kontrola ta, sprawowana pod względem zgodności z prawem, bo

²²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082.

²²⁴ Por. postanowienie WSA w Opolu z dnia 18 lutego 2022 r., II SA/Op.

²²⁵ III SA/GI 15/20.

taki zakres wyznacza jej art. 1 §1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity w Dz.U. z 2019 r, poz. 2167), powinna zapewnić obywatelom realną obronę przed niezgodnymi z prawem działaniami organów administracji publicznej. Te zasadnicze z punktu widzenia realizacji norm konstytucyjnych aspekty sprawy wymagają, by przy ocenie dopuszczalności drogi sądowej nie zawężać znaczenia pojęcia akt administracyjny jednostki samorządu terytorialnego podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej do tego stopnia, by skutkowało to odmową przyznania drogi sądowej obywatelom, którzy uznają, że akty tego rodzaju naruszają ich konstytucyjne prawa”.

7. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego

W literaturze tradycyjnie wyróżnia się również kategorię tzw. niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, przy czym określenie „źródło prawa” ma charakter umowny, albowiem źródła te nie mają charakteru normatywnego. Do tych źródeł prawa zalicza się: zwyczaj, prawo sędziowskie oraz doktrynę (naukę prawa).

Zwyczaj powstaje w drodze dłuższej i regularnej praktyki (*consuetudo*) oraz przekonania osób, że praktyka taka jest właściwa i poprawna i że powinna mieć miejsce (opinio iuris). Obecnie zwyczaj ma znaczenie jedynie wówczas, gdy przepis prawa powszechnie obowiązującego odsyła do niego; np. niektóre akty normatywne ogłasza się w sposób zwyczajowo przyjęty; niektóre organy administracji publicznej mogą wykonywać swoje zadania (np. w zakresie apelowania, pobudzania aktywności społecznej) w sposób zwyczajowo przyjęty.

Prawo sędziowskie to orzeczenia sądowe (głównie sądów administracyjnych), wydane w konkretnej sprawie administracyjnej, np. na skutek wniesienia skargi na decyzję administracyjną (lub innej skargi np. na bezczynność). Orzeczenia te „tworzą prawo” jedynie w konkretnej sprawie, której dotyczą, co oznacza, że organy administracji publicznej, których decyzja (decyzje) są kontrolowane przez sąd, muszą dostosować się do wskazówek, zamieszczonych w uzasadnieniu orzeczenia (wyroku, postanowienia) przez sąd. Zaznaczyć należy, że obowiązek dostosowania się dotyczy tylko konkretnej sprawy, w której wydane było orzeczenie. Organ formalnie nie jest związany tym orzeczeniem w innych, podobnych sprawach. Niemniej jednak w tych innych, podobnych sprawach warto uwzględnić to orzeczenie, albowiem jest wielce prawdopodobne, że sąd w tych sprawach będzie orzekać podobnie. Problem pojawia się, gdy w podobnych sprawach sądy administracyjne orzekają w różny sposób (i wiele orzeczeń sądowych jest ze sobą sprzecznych) – w takiej sytuacji organ może posługiwać się jednym orzeczeniem, a strona innym, które podpira jej stanowisko. Baza aktów prawnych sądów administracyjnych (WSA i NSA) znajduje się pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Również doktryna prawa stanowi nieocenioną pomoc przy stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej. Chodzi tu o poglądy autorów z zakresu prawa administracyjnego. Poglądy te zamieszczone są w różnych źródłach np. w komentarzach do aktów normatywnych, monografiach, podręcznikach, skryptach, artykułach naukowych, zawartych w czasopismach, głosach (komentarzach do

orzeczeń sądowych) itd. Niezwykle prestiżową formą pracy naukowej w prawie są systemy prawa – zawierają one kompleksową wiedzę z zakresu nauki danej gałęzi prawa. Komentarze do obowiązujących ustaw i glosy mogą obok waloru praktycznego mieć walor naukowy, jeżeli odpowiadają przyjmowanym standardom naukowości.

Rozdział V

Prawne formy działania administracji publicznej

1. Istota i znaczenie prawnych form działania administracji publicznej

Problematyka prawnych form działania administracji jest jednym z centralnych zagadnień prawa administracyjnego oraz tradycyjnej nauki prawa administracyjnego. Formy te określić możemy jako narzędzia, w jakie ustawodawca wyposaża administrację publiczną w celu realizowania zadań publicznych. Chodzi tu tylko o prawne narzędzia, które są wyraźnie określone w przepisach prawa. Oczywiście, administracja stosuje też inne instrumenty. Wymagamy od niej (także pod wpływem koncepcji nowego publicznego zarządzania), aby była sprawna i efektywna; powinna więc stosować instrumenty określone w nauce o sprawnym działaniu (prakseologii).

Problematyka prawnych form działania administracji publicznej ma istotne znaczenie z punktu widzenia wolności i praw człowieka i obywatela. „Obecnie powszechnie przyjmuje się – według zasady legalizmu, którą szczególnie obecnie należy mocno podkreślić – że administracja, ingerując w prawa i obowiązki obywateli, może działać tylko w formach prawnie przypisanych. Nie wystarcza więc działanie na podstawie prawa i w trybie prawem przewidzianym – co powoduje znaczne, ale konieczne zawężenie jej swobody działania”²²⁶. A zatem również formy działania administracji powinny być wyraźnie określone przez prawo. Nie zawsze tak jednak bywa.

Zadania, które wykonuje administracja publiczna są tak szerokie i różnorodne, że te instrumenty prawne będą z natury rzeczy różne, stosowane do określonych działań. Mamy pewny obszar działania, w którym administracja publiczna korzysta z władztwa i pojawiają się specyficznie narzędzia – zwane władczymi (np. nakaz rozbiórki, ograniczenia, nakazy i zakazy wprowadzane w czasie epidemii). Zresztą prawne formy działania administracji publicznej są w literaturze łączone z zadaniami: „prawne formy działania administracji ewoluują wraz z zadaniami, dla których realizacji powstały”²²⁷. W literaturze podkreśla się również, iż „właściwe zorganizowanie wykonania zadań oraz współdziałanie między poszczególnymi ogniwami władzy publicznej warunkuje prawidłowe funkcjonowanie całości i efektywne wykonanie wciąż rozległych zadań publicznych”²²⁸.

Jednym z podstawowych kryteriów systematyzowania i sprecyzowania prawnych form działania administracji publicznej jest kryterium władczości prawnych form działania administracji publicznej. Władztwo, co do istoty polega na tym, że osoba trzecia (jednostka, obywatel, przedsiębiorca itd.), będąca adresatem działań administracji publicznej musi dostosować się dobrowolnie do żądania organu (np. do wydanej decyzji). Administracja publiczna wkracza w sferę wolności i praw

²²⁶ I. Lipowicz, *Prawne formy działania...*, s. 42.

²²⁷ Tamże, s. 41.

²²⁸ T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 601.

jednostki nie tylko przez czynności władcze, ale również przez „podejmowanie działań faktycznych, w tym przede wszystkim czynności materialno-technicznych”²²⁹.

Kryterium władczości istotne jest także z punktu widzenia wolności i praw człowieka i obywatela. Podejmowanie działań władczych, a więc takich, które ingerują w takie wolności i prawa (są dolegliwe dla jednostki, przedsiębiorcy i innego podmiotu stojącego poza administracją), wiąże się z koniecznością istnienia normy kompetencyjnej, która stanowi podstawę prawną takiego władczego działania. Norma kompetencyjna może być zawarta w ustawie bądź w akcie podustawowym, wydanym na podstawie ustawy. Organ musi dysponować wyraźną kompetencją do podejmowania działań władczych. Podstawą taką nie może być norma zadaniowa; może być ona za to podstawą do podejmowania działań niewładczych (nie tworzą, nie kształtują, nie kreują kompetencji do podejmowania jakichkolwiek działań władczych).

Ponadto działania władcze powinny być podejmowane, co do zasady wedle pewnego trybu, a zatem procedury określonej prawem (np. w postępowaniu administracyjnym określonym Kodeksem postępowania administracyjnego czy w postępowaniu podatkowym określonym Ordynacją podatkową). W przypadku działań niewładczych generalnie nie ma takiego wymogu, skoro nie muszą one ograniczać wolności i praw jednostki. Działania władcze ingerują w wolności i prawa człowieka. Dlatego też konieczne jest zagwarantowanie ochrony prawnej przyszłemu adresatowi działania władczego (działanie takie, np. decyzja podejmowana jest po zakończeniu takiego postępowania). Ochrona ta pozwala np. na wypowiedzenie się adresata, możliwość składania wniosków dowodowych, możliwość składania odwołania i skargi do sądu administracyjnego. Z tego też powodu za bardzo niepokojące uznać należy (głoszone publicznie) postulaty, by w niektórych obszarach życia publicznego ograniczać stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego. I tak np. stanowczy sprzeciw wyrazić należy wobec pomysłu dotyczącego odejścia od formy decyzji administracyjnej w postępowaniach awansowych regulowanych ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Jednostka ma prawo do obrony na drodze prawnej, czyli na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa. Sprawa dotycząca formy decyzji administracyjnej w postępowaniach awansowych jest sprawą administracyjną. Sprawę administracyjną stanowi przecież „przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi”²³⁰. Sprawy awansowe spełniają wszystkie te przesłanki.

Istotne jest to, iż działania władcze muszą zostać formalnie zakomunikowane adresatom we właściwy, przewidziany prawem sposób. Po to, aby mogli do nich się dostosować (trudno wymagać dostosowania się do obowiązku, jeśli nie została mu doręczona decyzja zawierająca taki obowiązek, np. decyzja

²²⁹ M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 17.

²³⁰ T. Woś, *Postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1996, str. 176.

nakazująca rozbiórkę budynku). Służy temu np. instytucja doręczeń czy instytucja publikacji aktu powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do działań niewładczych nie ma generalnie wymogu sformalizowanej komunikacji, bowiem zazwyczaj jest on uczestnikiem takich działań, często kształtuje ich treść, stąd ma o nich wiedzę.

Ponadto, w przypadku działań władczych jednostka musi mieć możliwość korzystania z ochrony sądowej (prawo do sądu). W przypadku działań niewładczych nie ma tego ogólnego wymogu, przy czym jeśli w jakiś jednak sposób, zazwyczaj pośredni, oddziałują na sytuację prawną adresatów, także służy im prawo do sądu.

Działania niewładcze są znacznie bardziej rozbudowane niż działania władcze. Jest to oczywiście związane z tym, że zakres zadań realizowanych przez administrację publiczną jest niezwykle szeroki i różnorodny, a to z kolei wymaga wyposażenia tej administracji w odpowiednie narzędzia prawne (prawne formy), które umożliwią skuteczne wykonywanie tych zadań.

Formy niewładcze charakteryzują się brakiem „władczości”, a więc generalnie tym, że organy administracji nie występują z pozycji władczej, nie mogą w ramach tych form niczego jednostce nakazać czy zakazać, czy też np. ograniczyć jej wolności i praw. To ogólna zasada, pozwalająca na wyodrębnienie tej grupy prawnych form działania administracji publicznej.

Trudno jest dokonać systematyki form niewładczych, brak bowiem kryteriów, które można by do tego celu zastosować. Jedyne kryterium, jakie wyraźnie się rysuje, to jednostronny bądź dwustronny charakter tych form. Zatem w ramach prawnych form niewładczych działania administracji publicznej możemy wyróżnić tzw. formy dwustronne oraz formy jednostronne.

Do form dwustronnych zaliczamy umowę cywilnoprawną, umowę publicznoprawną, umowę administracyjną, ugodę administracyjną. Z kolei do form jednostronnych zaliczymy: czynności faktyczne (czynności materialno-techniczne i działania społeczno-organizatorskie), opinię i uzgodnienie, przyrzeczenie administracyjne i inne. Poniżej omówione zostaną tylko niektóre z nich.

2. Akty normatywne

Akt normatywny jest aktem o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, co oznacza, że nie dotyczy konkretnej sprawy i nie jest skierowany do imiennie oznaczonego adresata. Aktami normatywnymi wydawanymi przez administrację są rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Są to akty normatywne powszechnie obowiązujące.

Akty normatywne powszechnie obowiązujące, a ściślej rzecz ujmując rozporządzenia i akty prawa miejscowego (akty podustawowe) pełnią rolę źródeł prawa administracyjnego, ale jednocześnie są prawną formą działania organów administracji publicznej o charakterze władczym. Są jednym z wielu instrumentów prawnych, przy pomocy których administracja wykonuje przypisane jej zadania publiczne.

Możą być one podejmowane tylko w sytuacji, w której organ administracji dysponuje wyraźnym upoważnieniem ustawowym (rozporządzenia są wydane na podstawie i w celu wykonania ustawy; akty prawa miejscowego – na podstawie

i w granicach upoważnienia ustawowego. Ponadto w sposób przewidziany prawem muszą być zakomunikowane adresatom (rozporządzenia – są publikowane w Dzienniku Ustaw; akty prawa miejscowego – w wojewódzkich dziennikach urzędowych); podlegają także kontroli sądowej (rozporządzenia kontroluje Trybunał Konstytucyjny, akty prawa miejscowego – sądy administracyjne).

Odpowiednikiem aktów powszechnie obowiązujących w sferze zakładowej będą akty normatywne zakładowe (np. regulaminy, statuty). Wymagają one także ustawowego upoważnienia do ich wydania, ale upoważnienie takie będzie miało znacznie luźniejszy charakter. Nie podlegają kontroli sądowej, jedynie wewnętrznej – organu nadzorującego zakład.

Odpowiednikiem tych aktów w sferze wewnętrznej będą akty normatywne wewnętrzne, noszące bardzo różne nazwy (zarządzenia, uchwały, instrukcje, pisma, okólniki itd.). Część z nich podlega kontroli sądowej. Trybunał Konstytucyjny kontroluje przepisy prawa wydawane przez centralne organy administracji publicznej. Część z nich kontrolują sądy administracyjne (art. 101 u.s.g. otwiera drogę do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów gminy, w tym mieszczą się także uchwały i zarządzenia mające charakter normatywny wewnętrzny).

3. Akt administracyjny

3.1. Pojęcie aktu administracyjnego.

Główna część rozważań dotyczących aktu administracyjnego odnosić się będzie do aktu administracyjnego zewnętrznego, albowiem przy ich wydawaniu administracja publiczna ingeruje w sferę praw i wolności jednostki. Są one zatem najbardziej „odczuwalne” przez jednostkę, przedsiębiorcę itd.

Przez akt administracyjny rozumieć należy władcze, jednostronne (co oznacza, że adresat musi mu się podporządkować i nie ma w zasadzie wpływu na treść aktu), oświadczenie woli skierowane przez organ administracji publicznej (lub szerzej: organ administrujący) do adresata, którego najbardziej charakterystyczną cechą jest podwójna konkretność – akt administracyjny dotyczy bowiem konkretnej sprawy a jego adresat jest zawsze konkretny; innymi słowy: akt ten rozstrzyga konkretną sprawę (rozstrzygnięcie o konkretnej sytuacji prawnej) konkretnego adresata (indywidualnie oznaczonego podmiotu, którym może być nie tylko osoba fizyczna, ale także jednostka organizacyjna lub inny podmiot). Podstawą aktu administracyjnego – jako aktu władczego – jest norma kompetencyjna (o czym była mowa wyżej).

Akt administracyjny stanowi oświadczenie woli, a więc organ administracji publicznej (lub organ administrujący) wyraża swoją wolę (komunikuje się) w celu wywołania określonych skutków prawnych, którymi może być powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnego łączącego ten organ z podmiotem zewnętrznym (jednostką, przedsiębiorcą itd.). Takie oświadczenie woli nie musi pochodzić od organu administracji publicznej (a więc od podmiotu mającego swoje miejsce w hierarchii organów władzy publicznej), ale także od innego podmiotu, który na mocy ustawy

lub porozumienia został upoważniony do wydawania aktu administracyjnego (np. decyzji administracyjnej). Oświadczenie woli jest oświadczeniem takiego organu (podmiotu), a nie podpisującego urzędnika: „urzędnik administracyjny podpisuje taki akt, ale nie wyraża tym samym własnej woli. Jego podpis jest jednak konieczny, gdyż bez niego akt administracyjny nie mógłby być zaliczony do oświadczeń woli”²³¹.

Przykładem aktu administracyjnego jest decyzja administracyjna, czyli rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej, podejmowane przez organ administracji publicznej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. A oto przykłady decyzji administracyjnych:

1. decyzja w sprawie zasiłku celowego, okresowego, stałego;
2. pozwolenie na budowę, nakaz rozbiórki;
3. decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
4. wpis na listę radców prawnych, adwokatów, notariuszy;
5. zezwolenie na wycięcie drzewa;
6. pozwolenie na broń;
7. zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych; cofnięcie takiego zezwolenia.

I to właśnie pojęcie decyzji administracyjnej występuje w przepisach prawa, a pojęcie aktu administracyjnego jest pojęciem teoretycznym (choć kiedyś też występowało w aktach normatywnych). To właśnie decyzja administracyjna kończy postępowanie administracyjne i załatwia indywidualną sprawę konkretnie oznaczonego podmiotu.

3.2 Rodzaje aktów administracyjnych

Akty administracyjne konstytutywne i akty administracyjne deklaratoryjne. Akty konstytutywne „mają twórczy charakter, czyli tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, a skutek powstaje tu właśnie z mocy danego aktu, a nie z mocy ustawy”²³². Akt konstytutywny tworzy, przekształca bądź znosi stosunek administracyjnoprawny (tworzy prawo/obowiązek, przekształca to prawo/obowiązek albo prawo/obowiązek uchyla). Akt ten obowiązuje od momentu wydania, na przyszłość (*ex tunc*), a więc od chwili ich wydania, a ściślej rzecz biorąc od momentu, w którym stają się ostateczne.

W języku potocznym „konstytutywny” oznacza m.in. „ustanawiający coś, stanowiący o czymś”²³³. Konstytutywność więc aktu administracyjnego wyraża się w tworzeniu określonych praw i obowiązków (np. zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych – wydane zezwolenie kreuje bowiem nowy stosunek prawny, na podstawie którego legalnie można sprzedawać napoje alkoholowe), przekształceniu pewnych praw i obowiązków adresata, które już posiada, pozbawieniu praw,

²³¹ J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 26.

²³² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 376.

²³³ <https://sjp.pl/konstytutywny>.

przykładowo bardzo często w przepisach prawa administracyjnego pojawia się instytucja cofnięcia uprawnień (ale już wygaśnięcie uprawnień ma inny charakter, o czym niżej),

Akt administracyjny deklaratoryjny to akt, który stwierdza w sposób prawnie wiążący zaistnienie pewnych skutków prawnych (praw czy obowiązków), jakie zaistniały *ex lege* (z mocy samego prawa), ze względu na spełnienie przesłanek (warunków) określonych przez ustawodawcę. Akt ten potwierdza zaistnienie tych skutków, przy czym nie jest on zaświadczeniem (zaświadczenie nie jest aktem administracyjnym, lecz czynnością materialno-techniczną. Zaświadczenia nie można więc uznać za akt administracyjny deklaratoryjny).

Akty o charakterze deklaratoryjnym stanowią wyjątek: jest on rzadko spotykany w prawie administracyjnym (co do zasady akty administracyjne mają charakter konstytucyjny).

Akt deklaratoryjny stwierdza zaistnienie tych skutków *ex nunc* (wstecz), od momentu, który wyznaczył ustawodawca bądź też od momentu spełnienia lub zaistnienia pewnych przesłanek (warunków).

Przykładem aktu deklaratoryjnego jest tak zwana decyzja komunalizacyjna wydana przez wojewodę w sprawie stwierdzenia nabycia z mocy prawa przez gminę własności nieruchomości należącej do Skarbu Państwa z dniem 28 maja 1990 r. Powstałe w roku 1990 gminy samorządowe zostały wyposażone w majątek w ten sposób, że ustawodawca przyjął, że mienie należące do Skarbu Państwa, będące w dniu 28 maja 1990 r. w zarządzie gmin, staje się z mocy prawa własnością nowej (samorządowej) gminy (stare gminy, pozostające w strukturze administracji scentralizowanej nie miały własnego majątku). Nowe gminy stały się z mocy prawa właścicielami majątku w określonej dacie, a wojewodowie musieli wydać decyzje deklaratoryjne, potwierdzające nabycie tego majątku. Przykładem aktu deklaratoryjnego jest także decyzja w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia przyznaných uprzednio uprawnień.

Niekiedy przyjmuje się, że różnica pomiędzy deklaratoryjnymi a konstytucyjnymi aktami administracyjnymi jest względna. Każdy akt deklaratoryjny zawiera w sobie pewien element konstytucyjności, dlatego że dopiero z chwilą wydania takiego aktu strona może się skutecznie powoływać na swoje prawo. Z tego właśnie powodu nie da się automatycznie zaliczyć decyzji deklaratoryjnych do rzędu tych, na mocy których nie nabywa się prawa, choć prawo, o które chodzi, istniało już wcześniej. Istniało ono jednak potencjalnie, gdyż adresat nie mógł z niego korzystać aż do momentu wydania wymaganego przez ustawę aktu deklaratoryjnego. Zarówno decyzje deklaratoryjne, jak również decyzje konstytucyjne, powodują powstanie stosunku prawnego, który wcześniej nie istniał. Jedna i druga sprawia, że konkretne uprawnienia lub konkretny obowiązek będą mogły być zrealizowane²³⁴. I tak w jednym, jak i w drugim akcie tkwi pewien element tworzenia nowych

²³⁴ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 142.

stosunków²³⁵. Akty deklaratoryjne w głównej mierze mają stwierdzać, że jednostka w określonym stanie faktycznym korzysta z pewnych praw, albo ma spełnić pewne obowiązki. Natomiast akty konstytutywne ma cechować przede wszystkim nastawienie na tworzenie praw i obowiązków.

W praktyce często nie odróżnia się od siebie cofnięcia uprawnienia od jego wygaśnięcia. Cofnięcie jest aktem o charakterze konstytutywnym, zaś wygaśnięcie uprawnienia jest aktem deklaratoryjnym. Różnicę między nimi warto pokazać na przykładzie zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych.

Cofnięcie zezwolenia następuje w formie decyzji administracyjnej; decyzja ta jest aktem konstytutywnym, a jej skutkiem jest pozbawienie uprawnienia (zezwo- lenia) z uwagi na naruszenie warunków realizacji zezwolenia określonych w zezwo- leniu, naruszenie prawa przez przedsiębiorcę uprawnionego na podstawie zezwo- lenia, orzeczenie zakazu prowadzenia działalności objętej zezwoleniem. Przesłanki cofnięcia zezwolenia charakteryzują się tym, że dotyczą prowadzonej działalności bądź jej skutków²³⁶. Cofnięcie zezwolenia to „odebranie” przyznanego wcześniej uprawnienia. Jest to sankcja, którą uznać można za dolegliwość polegającą na po- zbawieniu lub ograniczeniu określonego uprawnienia. Przepisy normujące tego typu sankcje w zdecydowanej większości charakteryzują się specyficznym uregu- lowaniem dolegliwości. W wielu przypadkach ustawodawca najpierw w przepisie wskazuje, że określone uprawnienie podlega cofnięciu (cofa się), a w dalszej kolej- ności typizuje znamiona deliktu administracyjnego²³⁷.

Wygaśnięcie decyzji nie jest sankcją za działanie/zaniechanie niezgodne z pra- wem. Jest to prawna reakcja na pewne zdarzenia, mające znaczenie dla stosunku prawnego ukształtowanego przez zezwolenie na hurtowy obrót napojami alkoho- lowymi (np. likwidacja przedsiębiorstwa). Decyzja w sprawie stwierdzenia wygaś- nięcia dotychczasowej decyzji ma charakter deklaratoryjny.

Obok aktów konstytutywnych i deklaratoryjnych wyróżniamy również akty ad- ministracyjne związane i akty administracyjne uznaniowe. W przypadku aktów związanych organ nie może podjąć lub nie może wykonać prawnej czynności na wniosek obywatela oraz nie ma wyboru formy załatwienia określonej sprawy

²³⁵ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 239 – autor ten podkreśla, że róż- nica pomiędzy aktem deklaratoryjnym a konstytutywnym polega na tym, że nasilenie elementu twórczego w aktach administracyjnych obu typów jest rozmaite i ono właś- nie daje podstawę rozróżnienia. Podstawowa różnica między tymi aktami, wskazująca jednocześnie sens zachowania tego podziału, polega na nowym uregulowaniu prawnej sytuacji działającego podmiotu. Przy akcie konstytutywnym, który sam tworzy nową sy- tuację określonego podmiotu prawa, początek tej sytuacji określa sam akt. Natomiast akt deklaratoryjny nie może sam określić momentu powstania nowej sytuacji podmiotu prawnego, musi nawiązać do faktu, decyzji lub daty przepisu wydanego poprzednio, po- twierdzając, że dane uprawnienia lub obowiązki powstały przed wydaniem aktu.

²³⁶ E. Bojanowski, *Cofnięcie uprawnienia w przepisach prawa administracyjnego <kilka uwag>*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konfe- rencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 53.

²³⁷ M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 113.

i określenia szczegółów stosunku wynikającego z jego działalności²³⁸. Przykładem takiego aktu jest rejestracja pojazdu po spełnieniu przez stronę wszystkich warunków rejestracji pojazdu organ nie może odmówić zarejestrowania pojazdu, lecz musi wydać decyzję o treści żądanej przez stronę.

W przypadku aktów związanych z ustawodawcą ogranicza możliwości decyzyjne organu administracji, krępując go przepisami. Organ nie ma swobody przy kształtowaniu treści aktu. Pewna dyskrecjonalność może wynikać jedynie z pojęć niedookreślonych, jakie zostały użyte w normie stanowiącej podstawę aktu.

Z kolei akty uznaniowe to takie, przy których zaistnienie określonej sytuacji faktycznej (np. wniesienie podania) może, ale nie musi spowodować określone skutki prawne. Przepis prawa nie łączy z pewną sytuacją nastąpienia określonych skutków²³⁹. Przykładem jest decyzja podatkowa o umorzeniu zaległości podatkowej. Akty uznaniowe więc to takie, które zawierają pewien luz decyzyjny pozostawiony organowi stosującemu prawo. Mamy więc z nimi do czynienia, gdy ustawodawca pozostawia organowi administracji publicznej pewien zakres możliwości decydowania o treści aktu administracyjnego. Uznanie administracyjne zachodzi wówczas, gdy administracja dla urzeczywistnienia stanu prawnego może wybierać między różnymi rozwiązaniami. Inaczej mówiąc, ustawa pozwala na wybór następstwa prawnego, przy czym można dokonać wyboru między dwiema lub więcej możliwościami. Ze względu na wymagania praworządności upoważnienie do jego stosowania musi być zawarte w aktach rzędu ustawy bądź opartych na upoważnieniu ustawowym. Powinno być formułowane w sposób wyraźny. Nie wolno go domniemywać.

Istota aktu uznaniowego polega na tym, że ustawodawca pozostawia organowi administracji publicznej pewną swobodę w kształtowaniu treści aktu. Nie chodzi tu o swobodną ocenę dowodów zgromadzonych w trakcie postępowania, ani też interpretację pojęć nieostrych występujących w normie prawnej stanowiącej podstawę wydania aktu, ale swoisty luz decyzyjny (luz uznaniowy) jakim dysponuje organ administracji po przeprowadzeniu postępowania, po wyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, na etapie podejmowania rozstrzygnięcia. Luzu takiego organ nie ma, jeśli z przepisów wynika, że akt ma charakter związany.

Uznanie administracyjne, musi wyraźnie wynikać z normy prawa materialnego administracyjnego. Zazwyczaj wyraźnie wynika wtedy, gdy ustawodawca używa wyrażenia organ „może”, „jest upoważniony”, bądź też z „całokształtu uregulowania”. W jednym i drugim przypadku konieczna jest dokładna analiza przepisów, zwłaszcza systemowa i logiczna, bowiem np. może się zdarzyć tak, że zastosowanie wyrażenia „może” oznaczać będzie powinność organu wydania decyzji o treści związanej. I odwrotnie, nieużycie przez ustawodawcę tego wyrażenia (bądź innego wskazującego na uznanie), doprowadzi do wniosku o wyposażeńiu jednak organu w kompetencje uznaniową.

Organ administracji publicznej, wykorzystując kompetencje uznaniowe, nie może przekraczać granic tego uznania. Wyróżnić można granice zewnętrzne i we-

²³⁸ J. Starościk, *Prawo administracyjne...* 1978, s. 241.

²³⁹ Tamże, s. 241.

wewnętrzne uznania administracyjnego. Granice „wewnętrzne” uznania administracyjnego to pewne wartości, zbiorczo określane jako interes publiczny, którymi organ powinien się kierować przy podejmowaniu rozstrzygnięcia.

Natomiast granice „zewnętrzne” są kształtowane przez normy prawne, stanowią pochodną celów, dla realizacji których ustawodawca wyposaża organ w możliwość działania uznaniowego. Cele te zazwyczaj wynikają wprost z przepisów ustawy, w której regulacjach znajduje się norma materialnoprawna zawierająca upoważnienie do korzystania z uznania, ale też z norm zawartych w innych aktach prawnych.

3.3 Trwałość aktu administracyjnego

Akt administracyjny powinien w sposób trwały kształtować sytuacje prawne adresatów (jednostek). Zwłaszcza akt prawidłowy powinien być trwały i nie powinien podlegać zmianom.

Istnieje wiele argumentów przemawiających za zasadą trwałości aktu administracyjnego. Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie stabilności stosunkom prawnym, których podstawą jest decyzja administracyjna. Stać się ona musi trwałym elementem porządku prawnego i na dobre zakotwiczyć się w obrocie prawnym. Nie bez znaczenia jest stworzenie pewności dla jej adresatów. Pewność prawa, bezpieczeństwo prawne to istotne elementy zasady państwa prawa: „w praworządym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować. Powinien zatem również dysponować pewnością, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”²⁴⁰.

Wszystkie wymienione powyżej argumenty nabierają szczególnego znaczenia, gdy adresat na mocy decyzji administracyjnej nabywa²⁴¹ jakieś prawo lub prawa. Prawa nabyte rozumieć można jako „korzyści, które wynikają dla stron z rozszerzenia ich sfery prawnej. (...) Do praw nabytych zaliczyć także trzeba stwierdzenie obowiązku, wynikające z postanowień aktu normatywnego, jeśli w akcie indywidualnym wskaże się maksymalny rozmiar tego obowiązku. W tym bowiem wypadku mamy do czynienia z negatywnym ustaleniem sfery praw nabytych”²⁴². Przepisy o postępowaniu administracyjnym powinny być tak interpretowane, by zapewnić maksymalną ochronę uprawnień stron²⁴³.

Wskazując na zasadę ochrony praw słusznie nabytych jako argument przemawiający za zasadą trwałości decyzji administracyjnej, rozumiem przez to niemożność dowolnej zmiany stanu prawnego przez organy administracji publicznej. Sama zasada ochrony praw nabytych jest adresowana także do ustawodawcy. Do-

²⁴⁰ Wyrok SN z dnia 26 lipca 1991 r., I PRN 34/91, niepublikowany.

²⁴¹ Samo określenie *nabyć* oznacza m.in. „osiągnąć co, dojść do czego, zyskać co, zdobyć” (*Mały Słownik Języka Polskiego* pod red. E. Sobol, Warszawa 1995, s. 463).

²⁴² J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 15.

²⁴³ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 1988 r., IV S.A. 859/87, OSP 1991 r., nr 4, poz. 95.

tyczy zatem nie tylko stosowania prawa, ale także jego tworzenia²⁴⁴. W tym kontekście strona – adresat rozstrzygnięcia – winna mieć pewność, że „prawa podmiotowe uzyskane zgodnie z przepisami ustawy i zasadami słuszności, a także tzw. oczekiwania prawne (ekspektywy) nie zostaną w sposób niespodziewany i bez uzasadnionej racji przez prawodawcę zniesione lub ograniczone”²⁴⁵. Odnosząc te uwagi do postępowania administracyjnego, wyprowadzić należy postulat, by prawodawca konstruował model weryfikacji decyzji administracyjnej w taki sposób, by nabyte prawa strony nie zostały w znaczny sposób ograniczone czy też zmienione. Wymaga tego także zasada ochrony zaufania²⁴⁶.

Ze społecznego punktu widzenia słuszne staje się jednak ograniczenie argumentu przemawiającego za stabilnością decyzji administracyjnej do ochrony praw słusznie nabytych. Nie każde prawo nabyte w drodze decyzji winno podlegać bezwzględnej ochronie.

Ochrona praw słusznie nabytych jest jednym z najistotniejszych argumentów przemawiających za stabilnością decyzji administracyjnych. Zasada trwałości dotyczy nie tylko decyzji uprawniających. W równym stopniu odnosi się ona do decyzji nie tworzących praw dla strony. Do kategorii decyzji nie tworzących praw dla strony należy zaliczyć również decyzje nakładające na stronę obowiązek. Zasada trwałości obejmuje także decyzje jednocześnie udzielające uprawnień i nakładające obowiązek na stronę.

Fakt trwałości prawidłowej decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawa nie może być poddany w wątpliwość. Podmiot, który w dobrej wierze nabył prawo, nie może być tego prawa w sposób dowolny i arbitralny pozbawiony. Ponadto zasada ochrony praw nabytych w dobrej wierze to podstawowa zasada będąca składnikiem szerszej zasady demokratycznego państwa prawnego, a więc takiego państwa, w którym „prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości”²⁴⁷. Na ustawodawcy ciąży wskazanie, kiedy decyzje stają się trwałe. Określenie takie uwzględniać powinno postulat jak najszerszej ochrony praw słusznie nabytych.

Jeżeli spojrzymy na przepisy prawa, to stwierdzimy, że trwałość aktu administracyjnego przybiera różne formy – od najsłabszych (wyznaczonych przez doręczenie aktu/decyzji) do najmocniejszych (wyznaczonych m.in. prawomocnością). Już z chwilą doręczenia aktu administracyjnego/decyzji administracyjnej staje się stabilnym elementem porządku prawnego. Zgodnie bowiem z art. 110 § 1 k.p.a. „organ

²⁴⁴ Por. W. Taras, *Problemy administracji publicznej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego (1990–1993)*, PiP 1993, z. 11–12, s. 51.

²⁴⁵ T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, PiP 1992, z. 3, s. 3.

²⁴⁶ Wiele składników zasady ochrony zaufania odnosi się do sposobu konstruowania systemu weryfikacji decyzji ostatecznych; takim składnikiem jest np. zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zasada dobrej wiary, zasada poszanowania praw fundamentalnych, zasada ochrony praw słusznie nabytych – por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 70–71.

²⁴⁷ *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 144. Por. także: E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60–63.

administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej”. Istotne jest więc zakomunikowanie treści aktu stronie; „dopóki nie zostanie zakomunikowana stronie, dopóty jest aktem nie wywierającym żadnych dla strony skutków. Uzewnętrznienie decyzji w stosunku do strony stwarza nową sytuację procesową (np. możliwość wniesienia odwołania). Doręczenie lub ogłoszenie decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Od tego dopiero momentu decyzja wiąże organ administracji publicznej i stronę”²⁴⁸.

Czasem jednak moment związania jest wcześniejszy niż doręczenie decyzji: „Zasada związania rozciąga się także na okres między wydaniem decyzji czy postanowienia a doręczeniem, postanowienie czy decyzja bowiem <istnieje> już w momencie wydania. Badania legalności decyzji dokonuje się według stanu obowiązującego w dacie podejmowania kontrolowanego aktu, a nie w dacie doręczenia takiego aktu. Zawsze jest to data, którą opatrzone dany akt, a oznaczająca dzień jego wydania, gdyż w postępowaniu administracyjnym niekwestionowaną regułą jest, że podstawę rozstrzygnięcia sprawy stanowi stan prawny i faktyczny obowiązujący na dzień orzekania przez organ administracji. Sąd dokonał rozróżnienia pomiędzy zasadą związania organu wydaną przez siebie decyzją, a oceną legalności wydanej decyzji podnosząc, że data wydania decyzji jest miarodajna dla oceny jej zgodności z prawem, a to, że decyzja wydana w określonym dniu podlega doręczeniu oraz to, że z chwilą doręczenia stronie decyzji organ jest nią związany oznacza tyle tylko, że samo wydanie decyzji w określonym dniu nie jest wystarczające dla jej skuteczności prawnej”²⁴⁹.

W powyższym przypadku akt wiąże organ administracji. Zaś w przypadku nabycia przez decyzję administracyjną przymiotu ostateczności (prawomocności formalnej), akt ten wchodzi do obrotu prawnego w pełni, i zaczyna wiązać adresata, a także inne podmioty. Można przyjąć, że wraz z uzyskaniem statusu „ostateczności” zaczyna obowiązywać powszechnie. Może on być legalnie wykonywany i może być poddany egzekucji administracyjnej. Adresat jest nim związany i w przypadku nałożenia obowiązku musi go wykonać. Przy pomocy zwykłych środków prawnych (odwołania) aktu/decyzji nie można wzruszyć. Istnieje zaś możliwość zastosowania środków nadzwyczajnych lub wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jeżeli jednak skarga do sądu administracyjnego nie zostanie wniesiona i upłynie termin do jej wniesienia, wówczas akt administracyjny staje się prawomocny materialnie. Akt taki można uchylić lub zmienić tylko wyjątkowo: „minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa” (art. 161 § 1 k.p.a.); „z zasady trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 k.p.a.) oraz z samego brzmienia przepisu art. 161 § 1 k.p.a. wynika jego wyjątkowość, co oznacza konieczność stosowania go z dużą ostrożnością. Przepis ten nie może zatem podlegać wykładni rozszerzającej. Przede wszystkim zatem zastosowanie

²⁴⁸ Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 września 2021 r., I SA/Op 125/21.

²⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2022 r., II GSK 1979/18.

tego przepisu nie może być uzależnione od tego, czy decyzja jest zgodna z prawem. Podstawowym celem wszczętego w jego trybie postępowania jest ustalenie, w jakim stopniu stan faktyczny odpowiada ustawowym przesłankom uchylenia decyzji ostatecznej. Okoliczności związane z wykonaniem decyzji, tj. utrata majątku, czy też wskazywana chęć zamieszkania w przyszłości w budynku podlegającym rozbiórce (z uwagi na jego korzystną lokalizację) nie stanowią przesłanek odwołujących się do stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobieżenia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa w rozumieniu art. 161 § 1 k.p.a. Powstanie szkody w majątku strony na skutek wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej, nawet biorąc pod uwagę rozmiary skutków rozbiórki budynku, nie stanowi poważnej szkody dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa²⁵⁰.

3.4. Prawidłowość i wadliwość aktu administracyjnego

Akt administracyjny jest prawidłowy wówczas, gdy spełnia łącznie następujące przesłanki:

- 1) jest wydany na podstawie przepisów prawa (zgodnie z przepisami prawa materialnego), przy czym przez przepisy prawne rozumie się akty prawa powszechnie obowiązującego;
- 2) został wydany we właściwym trybie, określonym przede wszystkim przez kodeks postępowania administracyjnego. Akt administracyjny musi być więc zgodny nie tylko z prawem materialnym, ale także z prawem procesowym, które określa tryb dochodzenia do właściwego aktu administracyjnego przez organ administracji publicznej.
- 3) wydany został przez organ właściwy. Organ właściwy oznacza organ właściwy zarówno rzeczowo, jak i miejscowo.

Jeśli akt administracyjny nie spełnia wymogów prawidłowości w jakimkolwiek zakresie (jeśli nawet jest drobne uchybienie proceduralne), to mamy do czynienia z aktem wadliwym. Od razu trzeba zauważyć, że akt może być wadliwy nie tylko z tego względu, że nie spełnia wymogów wynikających z prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego, ale także może wymogów tych nie spełniać w różnym zakresie.

Akt administracyjny, jako wydany przez organ działający w imieniu państwa lub samorządu terytorialnego, ingerujący w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki, powinien być prawidłowy. Wymaga tego zasada praworządności. Trudno bowiem uznać za prawidłowe oświadczenie woli organu administracji, skierowane na wywołanie skutków prawnych, jeśli było np. podjęte bez podstawy prawnej czy z rażącym naruszeniem prawa. Takie oświadczenie woli organu jest nieprawidłowe, obarczone wadą. Wobec tego pojawia się pytanie, czy takie oświadczenie (taki akt) w państwie praworządnym może w ogóle wpływać na prawa obywatela. I czy każda wadliwość powinna łączyć się z tymi samymi skutkami prawnymi.

²⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 22.06.2022 r., II OSK 1095/21.

Z jednej strony pewną wartością jest zasada trwałości decyzji administracyjnej (o której była mowa wyżej). Nie zawsze natomiast jest możliwe, by wydana decyzja administracyjna obowiązywała w pełni. Niekiedy zająć mogą okoliczności, uzasadniające jej wzruszenie. Są to sytuacje, w których odstępuje się od zasady trwałości decyzji administracyjnej.

Wątpliwości budzić może np. upływ czasu (po upływie czasu zmieniają się zatem warunki, w jakich wydano daną decyzję. Dotychczasowe rozstrzygnięcie nie musi przystawać do nowej, zmienionej rzeczywistości), lecz również wydana w określonym kontekście prawnym i faktycznym decyzja, która podjęta została niezgodnie z normami materialnego prawa administracyjnego i procesowego (decyzja wadliwa)²⁵¹.

Wadliwość decyzji administracyjnej jest istotnym argumentem przemawiającym za możliwością jej wzruszenia. Ustawodawca przyjmując określone rozwiązania, powinien brać pod uwagę różne aspekty danej sprawy. Odnosząc te uwagi do zasady trwałości decyzji administracyjnej, konieczne staje się z jednej strony uwzględnienie ochrony praw nabytych, a z drugiej nie wolno nie zauważać doniosłości faktu wadliwości rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Pojawia się zatem pytanie, czy decyzji nadać przymiot bezwzględnej trwałości, czy też, ze względu na jej wadliwość, można ją swobodnie rugować z obrotu prawnego (odwołałość decyzji administracyjnej). Organ administracji publicznej nie może mieć nieograniczonej możliwości zmiany rozstrzygnięcia administracyjnego.

Wyważeniem między różnymi wartościami (przemawiającymi za lub przeciw obowiązywaniu danego wadliwego aktu) zajmuje się nauka prawa administracyjnego. W nauce tej rozbudowana jest teoria wadliwości aktu administracyjnego, w tym decyzji administracyjnej. Podaje się, że teoria wadliwości decyzji administracyjnej stara się pogodzić dwie wartości: ochronę praworządności i ochronę praw nabytych. Prowadzi to do rozwiązań kompromisowych, których wyrazem jest oparcie teorii wadliwości decyzji administracyjnej na założeniach gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji, tj. sankcją wzruszalności decyzji oraz sankcją nieważności decyzji. Sankcja nieważności opiera się na założeniu, że decyzje nieważne nie wywołują skutku prawnego od momentu wydania decyzji. Sankcja wzruszalności opiera się z kolei na założeniu, że decyzje wzruszalne wywołują skutki prawne i mają moc obowiązującą do czasu wycofania ich z obrotu prawnego²⁵².

Teoria gradacji wad aktu administracyjnego wprowadza podział wad ze względu na ich różną wagę i tym samym wpływ na treść aktu (a więc na prawa czy obowiązki ukształtowane aktem administracyjnym), określa skutki tych wad dla ważności aktu administracyjnego oraz wskazuje także na sposoby usunięcia tych wad.

Zasada jest taka, iż należy dążyć do tego, aby akt prawny pozostawał w obrocie prawnym (przy wadach nieistotnych, np. drobnych błędach językowych w uzasad-

²⁵¹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUWr No 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986, s. 37.

²⁵² B. Adamiak, *Niekonstytucyjność aktu normatywnego a czynności prawnoadministracyjne jednostki*, PiP z. 4/2008, s. 46.

nieniu aktu/decyzji), jeżeli jednak wada jest bardziej poważna, to należy ten akt wyeliminować z obrotu prawnego (np. w przypadku rażącego naruszenia prawa lub wydania decyzji przez organ niewłaściwy).

Wyróżnić można wady nieistotne i wady istotne.

Wady nieistotne aktu to takie, które nie mają żadnego wpływu na treść aktu. Jeżeli miała lub hipotetycznie mogła mieć wpływ na treść aktu w jakimkolwiek zakresie będzie to wada istotna. Wady nieistotne – to drobne uchybienia, w tym oczywiste pomyłki pisarskie czy rachunkowe. Chodzi o oczywiste pomyłki, a więc takie, które widać na pierwszy rzut oka i które nie budzą najmniejszej wątpliwości. Nie będzie taką np. pomyłką rachunkowa polegająca na błędnym wyliczeniu wysokości podatku czy opłaty, bądź też zmiana imienia adresata decyzji, która powoduje skierowanie jej do kogoś innego.

Wady nieistotne nie mają wpływu na ważności i obowiązywanie aktu. Podlegają one usuwaniu w trybie tak zwanej rektyfikacji decyzji administracyjnej – art. 113 § 1 k.p.a.: „organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach”. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że: „przez omyłkę należy rozumieć błąd pisarski lub rachunkowy albo inny błąd, lecz zawsze dostrzegalny „na pierwszy rzut oka”, ewidentny, łatwo zauważalny i nie wymagający dodatkowych zabiegów myślowych, obliczeń czy ustaleń. Oczywistość błędu pisarskiego, rachunkowego czy też innego, wynikać powinna bądź z natury samego błędu, bądź z porównania rozstrzygnięcia z uzasadnieniem, z treścią wniosku czy też innymi okolicznościami. Oczywista omyłka w rozumieniu wyżej wymienionego przepisu to widoczne, niezgodne z zamierzonym, niewłaściwe użycie wyrazu, widocznie mylna pisownia czy też opuszczenie jakiegoś wyrazu. Ocena <oczywistości omyłki> powinna wynikać z całości zgromadzonego materiału dowodowego oraz, a może przede wszystkim, z realiów konkretnej sprawy. W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjęty jest również pogląd, że sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany rozstrzygnięcia. Podkreśla się przy tym, że nie jest dopuszczalne sprostowanie decyzji, które prowadziłyby do ponownego rozstrzygnięcia sprawy, odmiennego od pierwotnego”²⁵³.

Wady istotne dzieli się na wady istotne niekwalifikowane, czyli wady, które mogą mieć wpływ na treść aktu, ale nie muszą. Wadliwością taką może być obarczony decyzja administracyjna – i wadliwość taka skutkować może wznowieniem postępowania administracyjnego (art. 145, 145a, 145aa i 145b k.p.a.). Są to tak zwane wady formalne, związane z uchybieniami o charakterze formalnym, np. wydanie decyzji w wyniku wręczenia korzyści majątkowej. Nie wiemy, jak dana wada wpłynęła na daną decyzję, dlatego też należy przeprowadzić ponownie postępowanie i wydać decyzję, która nie jest obciążona już wadą.

Uzasadnieniem dla przeprowadzenia ponownego postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną jest wadliwość dotychczasowej decyzji, a cechą takiej wadliwości jest to, że „nie tkwi ona wyłącznie w decyzji jako takiej (jak to ma miejsce

²⁵³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 01.04.2022 r., III SA/Gd 783/21.

np. przy decyzjach nieważnych), lecz wynika jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji rozstrzygającej sprawę z pewnymi okolicznościami; inaczej mówiąc, decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie się lub powstanie określonych faktów²⁵⁴. Innymi słowy „wady z art. 145 § 1 i art. 145a § 1 są istotnymi wadami postępowania. Nie jest jednak wiadome, jaki skutek wywarły one na decyzję administracyjną. Okoliczność ta jest uzasadnieniem dla wznowienia postępowania administracyjnego; z tego właśnie względu konieczne jest ponowne przyjrzenie się dotychczasowemu postępowaniu i dotychczasowej decyzji²⁵⁵.

Wady, które zawsze mają wpływ na treść aktu (zniekształcają jego treść, czyli uprawnienia lub obowiązki adresata) to tak zwane wady istotne kwalifikowane; mają one charakter materialny, a więc są skutkiem błędnego zastosowania przepisów prawa materialnego, przy czym idą one tak daleko, że zupełnie deformują treść.

Wady tej grupy znajdujemy w art. 156 § 1 k.p.a., m.in. są to takie przypadki jak: wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (por.: „jako rażące naruszenia prawa należy traktować przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa tylko wtedy powoduje nieważność decyzji, gdy decyzja wydana została wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem, albo uchylono obowiązek²⁵⁶).

Konsekwencją wystąpienia wady istotnej kwalifikowanej jest nieważność aktu administracyjnego, przy czym jest to nieważność względna (unieważnialność aktu administracyjnego). W prawie administracyjnym, inaczej niż w prawie cywilnym, nie ma nieważności bezwzględnej.

Nieważność bezwzględna (która występuje w prawie cywilnym) charakteryzuje się tym, że z mocy prawa czynność obciążoną taką wadą traktuje się jako nieistniejącą (niebyłą) od samego początku, bez potrzeby potwierdzania stanu nieważności wyrokiem sądowym czy innym aktem.

Nieważność względna, czyli unieważnialność aktu w prawie administracyjnym, polega na tym, że samo wystąpienie wad nieważności jeszcze nie przesądza o nieważności aktu. Konieczne jest wydanie odrębnego aktu stwierdzającego nieważność. Do czasu jego unieważnienia taki akt uznawany jest za ważny i jego adresaci muszą się do niego stosować, nawet jeśli są przekonani o jego wadliwości. Decyzja stwierdzająca nieważność ma charakter deklaratoryjny, stwierdza bowiem w sposób prawnie wiążący nieważność aktu i to nieważność od momentu jego podjęcia (aktu obciążonego wadą nieważności). Skutkiem podjęcia decyzji unieważniającej jest zatem wyeliminowanie aktu wadliwego z obrotu prawnego od samego początku.

²⁵⁴ W. F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965, nr 3, s. 51.

²⁵⁵ Wznowienie postępowania jest zatem instytucją „niezbędną” (por. W. Chróścielewski (w:) W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 140).

²⁵⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 07.06.2022 r., I SA/Bd 238/22.

3.5 Klauzule dodatkowe do aktu administracyjnego

Akt administracyjny może zawierać dodatkowe elementy w swojej treści – mogą to być tzw. klauzule dodatkowe. Przepisy szczególne określają, kiedy organ administracji publicznej jest uprawniony (albo zobowiązany) do ich wydania.

Klauzulą taką jest m.in. warunek. Rozróżnia się warunek zawieszający, tj. zastrzeżenie, które uzależnia powstanie skutków prawnych czynności prawnej od zdarzenia przyszłego i niepewnego, i warunek rozwiązujący, tj. zastrzeżenie, według którego skutek prawny ustaje, jeżeli nastąpi zdarzenie przyszłe i niepewne. Jeżeli warunek się ziści, a czego innego w czynności prawnej nie postanowiono, od tego momentu *ex nunc* powstają (przy warunku zawieszającym) albo ustają (przy warunku rozwiązującym) skutki czynności prawnej. Akt zaopatrzony w klauzulę warunku jest w swej istocie aktem obowiązującym przez pewien okres, tak samo jak akt obowiązujący tylko przez czas oznaczony. Różnica polega na tym, że w przypadku aktu z warunkiem nie jest wiadomo, kiedy warunek się ziści, a nawet czy w ogóle się ziści. W jednym jak i w drugim przypadku chodzi o akty o ograniczonej czasowo skuteczności.

W odróżnieniu od warunku, termin wiąże powstanie lub ustanie skutków czynności prawnych określonym zdarzeniem przyszłym, ale pewnym. Zastrzeżenie terminu wskazujące przyszłe i pewne zdarzenie niekoniecznie musi określać, kiedy ono nastąpi. Najczęściej jednak zdarzenie to jest wskazane przez podanie daty lub okresu. Termin można rozumieć dwojako: albo jako przedział czasu między dwiema datami, albo jako zdarzenie przyszłe i nieuniknione, którego powstanie albo nadejście stanowi o wygaśnięciu decyzji. Przydanie terminu ogranicza moc wiążącą decyzji w ten sposób, że albo zaczyna ona obowiązywać po upływie określonego czasu (termin początkowy), albo też przestaje wiązać po upływie ustalonego okresu (termin końcowy). Okres ten może być określony przez wskazanie bądź określonej daty kalendarzowej (np. od dnia... lub do dnia...), bądź wskazanie okresu (w dniach, miesiącach lub latach), po upływie którego traci moc wiążącą. Terminem więc nie może być ograniczona decyzja, która zgodnie z istotą skonkretyzowanego w niej stosunku prawnego – zezwala na czynność jednorazową lub szereg czynności stanowiących określoną całość. Dodanie do decyzji terminu jest szczególnym rodzajem ograniczenia mocy obowiązującej decyzji, która bez tego dodatkowego postanowienia mogłaby – teoretycznie – dać podstawę do działalności nie kończącej się nigdy.

Kolejną dodatkową klauzulą decyzji administracyjnej, która obok warunku i terminu może wywierać znaczący wpływ na jej moc wiążącą w czasie, jest zlecenie. Jest też, w odróżnieniu do warunku, instytucją bardzo rozpowszechnioną w prawie administracyjnym. Zlecenie zawiera w swojej treści pewien nakaz, polegający na nałożeniu dodatkowego obowiązku lub dokonaniu pewnej czynności w związku z osnową decyzji. Zlecenie stanowi klauzulę dodatkową decyzji administracyjnej, której celem jest spowodowanie pewnego zdarzenia, wywołanie określonego skutku przez podmiot, na korzyść którego decyzja została wydana. Zlecenie działa niekiedy podobnie, jak warunek rozwiązujący, różni się jednak od warunku celem,

treścią i skutkami.

Tak więc warunek zawieszający odracza realizację skutków prawnych decyzji do czasu wypełnienia warunku, ale nie zobowiązuje, nie zmusza adresata do wykonania określonych w warunku czynności. Podobnie nadejście zdarzenia przysłego określonego jako warunek rozwiązujący, powoduje ustanie skutków prawnych decyzji warunkowej. Identycznie więc w odniesieniu do obu rodzajów warunku od wypełnienia warunku zależne jest postanie, stan, lub trwanie określonych skutków decyzji administracyjnej, tzn. skutki te nie powinny nastąpić w przypadku niezrealizowania warunku, a działania adresata decyzji podjęte w celu realizacji uprawnień w niej określonych, ale przed wykonaniem czynności warunkujących będzie niezgodne z prawem. W przypadku decyzji obciążonej zleceniem sytuacja jej adresata kształtuje się zupełnie odmiennie. Zlecenie nie zawiesza skuteczności decyzji, do której zostało dodane, nie odracza możliwości jej wykonania, ale zobowiązuje, zmusza adresata decyzji do jej wykonania zgodnie ze zleceniem.

W decyzji obok wskazanych wyżej klauzul dodatkowych, mogą również zostać zamieszczone wzmianki o dokonaniu przez organ administracji publicznej w toku postępowania niektórych czynności procesowych przewidzianych przez kodeks postępowania administracyjnego (np. wzmianka o przeprowadzeniu procedury współdziałania w trybie art. 106 k.p.a., wzmianka o rozstrzygnięciu zagadnienia wstępnego we własnym zakresie, w trybie art. 100 § 2 lub 3 k.p.a.), albo też wzmianka o rygorze natychmiastowej wykonalności. Na jej podstawie organ administracji publicznej wydający decyzję uzależnia od określonych zdarzeń czy też okoliczności możliwość odwołania decyzji. Zawsze musi być podstawa prawna do takiego zastrzeżenia. Organ nie wprowadza tej klauzuli dowolnie, lecz tylko wtedy, gdy przepis prawa na to zezwala.

4. Umowa cywilnoprawna

Są pewne zadania administracji, których nie można wykonywać za pomocą środków władczych. Administracja nie może bowiem w drodze decyzji nakazać właścicielowi hurtowni papieru, by na potrzeby organu dostarczył materiałów papierniczych. Administracja nie może również w drodze decyzji nakazać przedsiębiorcom prowadzącym działalność budowlaną, by zbudowali lub wyremontowali drogę gminną. Jest rzeczą oczywistą, że tego rodzaju zadań (obowiązków) nie można wykonywać przy pomocy metod władczych. Państwo nie występuje tutaj z pozycji władczej, ale ma pozycję podobną do osoby fizycznej czy prawnej realizującej określoną inwestycję. Wobec tego administracja jest zmuszona sięgać do instrumentów z zakresu prawa cywilnego, w tym do umowy cywilnoprawnej. Nie będzie to jednak zwykła umowa cywilnoprawna, charakteryzująca się tzw. „autonomią woli stron”. Treść tej umowy jest w dużej mierze wyznaczana/ograniczana przez przepisy prawa administracyjnego.

Umowa cywilnoprawna traktowana jest w literaturze z zakresu prawa administracyjnego jako istotna forma działania administracji publicznej: „zarówno

dobrowolność zawarcia umowy, jak i wpływ obu stron na jej treść powodują, że stanowi ona istotny instrument realizacji zadań publicznych przez administrację²⁵⁷.

Cechą charakterystyczną umowy cywilnoprawnej jako prawnej formy działania administracji publicznej jest to, iż umowy takie zawierane są przez podmioty administracji z podmiotami zewnętrznymi, które pozostają poza strukturą administracji publicznej w tym obywatelami (jednostkami), osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi, przedsiębiorcami itd. Umowa cywilnoprawna stosowana przez administrację publiczną zostaje poddana w pewnej swojej części reżimowi prawa administracyjnego, a więc będą ją regulowały tak przepisy prawa cywilnego, jak i przepisy prawa administracyjnego. Te przepisy prawa administracyjnego ograniczają cechy typowej umowy cywilnoprawnej, np. zasadę swobody umów.

Administracja publiczna stosuje umowę cywilnoprawną przy nabywaniu dóbr i usług. Administracja nabywa pewne dobra czy usługi po to, aby mogła realizować zadania publiczne (np. budowa obiektu użyteczności publicznej, wybudowanie drogi publicznej). Administracja musi nabywać różnego rodzaju rzeczy oraz usługi po to aby wypełniać efektywnie swoją rolę wykonawczą. Z tej jednak racji, że nie jest ona zwykłym uczestnikiem obrotu gospodarczego; podkreślenia wymaga, że w przeciwieństwie do przedsiębiorców nie jest nastawiona na zysk. Administracja publiczna – nabywa te pewne dobra czy usługi za środki publiczne; konieczne jest więc dyscyplinowanie administracji wydającej te środki. Następuje to poprzez ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo o zamówieniach publicznych²⁵⁸, która temu właśnie służy. W efekcie stosowania tej ustawy nie jest np. możliwy dowolny wybór kontrahenta (osoba kontrahenta wynika np. z przetargu), swobodne określanie ceny (zazwyczaj przetarg wygrywa ten, który da najniższą cenę), swobodne kształtowanie warunków umowy itd.

Umowa cywilnoprawna stosowana jest także np. wówczas, gdy administracja publiczna wyzbywa się pewnych dóbr (np. nieruchomości, zużytych komputerów czy szaf). Zbywanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵⁹. Zatem i tutaj ograniczona jest swoboda zawierania umów, charakterystyczna dla prawa cywilnego.

Umowy cywilnoprawne mogą być zawierane także w przedmiocie świadczenia usług publicznych (usługi z zakresu komunikacji publicznej, odbioru odpadów, dostawy mediów – energia elektryczna, gazowa, woda pitna, odprowadzanie ścieków itd.). W przypadku umów zawieranych na tym obszarze, między jednostką działającą w imieniu Państwa czy jednostką samorządu terytorialnego (np. przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjne dostarczające wodę), a obywatelem (korzystającym z takiej usługi), obowiązują szczególne zasady. Wolności i prawa człowieka i obywatela także mogą być w tym zakresie naruszane. Stosowana jest tutaj konstrukcja

²⁵⁷ M. Kozłowska, *Umowa cywilnoprawna*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego Warszawa 2022, s. 303.

²⁵⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2020.

²⁵⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899.

umowy adhezyjnej (umowy przystąpienia), której istota polega na tym, że warunki jej zawarcia i treść (w tym cena, warunki dostawy) są jednostronnie określone przez podmiot, który w ramach umowy będzie taką usługę świadczył. Natomiast kontrahent (obywatel) ma tylko wybór polegający na tym, że zaakceptuje tak jednostronnie określone warunki umowy i do niej przystąpi (podpisze ją), albo do niej nie przystąpi i nie będzie mógł z usługi korzystać. Często usługi publiczne realizowane są w sytuacji, w której przedsiębiorstwo publiczne jest jedynym, które na określonym terenie usługę taką świadczy (np. dostawa wody, czy odbiór ścieków przez jednostkę gminną, np. miejskie przedsiębiorstwo gospodarki komunalnej). Odbiorca jest niejako „skazany” na korzystanie z jego usługi – nie ma możliwości wyboru kogoś innego. To z kolei rodzi naturalną pokusę po stronie przedsiębiorcy do zawyżania ceny i kosztów. Stąd też Państwo, po to, aby chronić wolności i prawa człowieka i obywatela, powinno takim praktykom zapobiegać. Powoływane są specjalne organy, które tym się zajmują – w Polsce jest to Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyposażony w odpowiednie instrumenty prawne z dnia 16 lutego 2007 r. określone w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów²⁶⁰.

Spory wynikające z umów cywilnoprawnych rozstrzygają sądy powszechne, a nie administracyjne. Również Rzecznik Praw Obywatelskich ma w tym obszarze ograniczone kompetencje, mimo że może nastąpić w tej sferze ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela.

Zdarza się również, iż organy administracji publicznej zawierają umowy cywilnoprawne, które nie odnoszą się bezpośrednio do wykonywania nałożonych na administrację zadań publicznych; przede wszystkim wskazać tu należy umowę o dzieło oraz umowę zlecenia. Przedmiotem takich umów jest „wykonywanie pracy” (ale nie w znaczeniu pracy w ramach stosunku pracy), czyli świadczenie usług (pojęcie to wydaje się właściwsze z cywilistycznego punktu widzenia): w umowie o dzieło jest nim wykonanie oznaczonego dzieła (art. 627 kodeksu cywilnego), a w umowie zlecenia dokonanie określonej czynności prawnej (art. 734 § 1 kodeksu cywilnego). W tym przypadku zastosowanie znajdują przepisy prawa cywilnego. Nie stosuje się przepisów prawa administracyjnego, ani przepisów prawa pracy. Wskazane wyżej umowy cywilnoprawne często traktowane są jako substytut umowy o pracę, i zawierane są chętniej, ze względu na mniejsze obciążenia podatkowe i wynikające z ubezpieczeń społecznych.

5. Umowa publicznoprawna

Kolejną prawną formą działania administracji publicznej jest umowa publicznoprawna, nazywana także porozumieniem administracyjnym. Jest to umowa zawierana przez organy administracji publicznej, której przedmiotem jest wykonywanie zadań publicznych. Porozumienie administracyjne stanowi formę współdziałania (w szerokim znaczeniu) organów administracji publicznej. Umowy publicznoprawnej nie należy mylić z umową cywilnoprawną ani umową administracyjną.

²⁶⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 275.

Umowa publicznoprawna jako prawna forma działania administracji publicznej to umowa, której przedmiotem są sprawy publiczne, a więc kwestie przekazywania zadań i kompetencji publicznych, czy zorganizowania współdziałania dla realizacji zadań publicznych. Stronami tej umowy są dwa podmioty (organy) administracji publicznej. Umowa publicznoprawna jest regulowana przepisami prawa administracyjnego. Jedynie wyjątkowo i pomocniczo określone są przez przepisy prawa cywilnego. Nie ma w prawie administracyjnym wspólnych przepisów dla tej formy działania, mamy regulacje dotyczące poszczególnych rodzajów tych umów, przy czym i te są bardzo ograniczone. Z tego względu nie znajdujemy w nich odpowiedzi na szereg istotnych pytań, dotyczących np. zasad ich nawiązywania, rozwiązywania, odpowiedzialności z tytułu niewywiązywania się z umowy itd. Swoboda stron w kształtowaniu treści umowy publicznoprawnej jest bardzo ograniczona, bowiem o jej treści będą decydowały przepisy prawa administracyjnego; strony zaś jedynie w takim zakresie, w jakim przepisy to dopuszczają. Nie jest natomiast pewne, jaki sąd i czy w ogóle rozstrzyga spory wynikające z tych umów podlegają jurysdykcji sądowej (właściwości sądowej). Teoretycznie powinien być to sąd administracyjny, skoro przedmiotem umów są sprawy publiczne, natomiast w przepisach określających zakres właściwości tego sądu umów publicznoprawnych nie znajdziemy. Jedynie wyjątkowo w art. 8 ust. 2b u.s.g., wskazano jako właściwy sąd powszechny, odnośnie do sporów majątkowych wynikłych z zawieranych porozumień.

Umowy publicznoprawne, zawierane między organami administracji publicznej, mają różnorodną formę, określoną w przepisach prawa. Poniżej przedstawione zostaną tylko te najbardziej typowe.

Na pewno organy administracji publicznej mogą zawierać porozumienia w sprawie przenoszenia zadań i kompetencji publicznych. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.g. „zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji”. Obok więc zadań własnych (art. 7 u.s.g.), gmina wykonuje również zadania zlecone – na mocy ustawy (art. 8 ust. 1 u.s.g.), czy też właśnie na mocy porozumienia z organem administracji rządowej (art. 8 ust. 2 u.s.g.). Podobne przepisy znajdują się w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa. W literaturze podkreśla się, że chodzi tutaj więc o przejmowanie w drodze porozumienia (umowy publicznoprawnej, zadań publicznych od administracji rządowej. Porozumienie takie nie jest umową cywilnoprawną, jego istotą jest przekazanie kompetencji (właściwości) do wykonywania zadań publicznych; jest to więc czynność prawa administracyjnego²⁶¹. Porozumieniom zawierającym przez jednostki samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej, pomimo występujących elementów zbliżonych do umowy cywilnoprawnej, przyznaje się charakter administracyjnoprawny, ponieważ zawierane są przez podmioty należące do organów administracji publicznej i ich podstawą są przepisy należące do prawa administracyjnego. Oznacza to, że w stosunku do tych porozumień należy wykorzystywać reguły wykładni przepisów

²⁶¹ A. Pośpiech-Klak, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018, s. 135.

przyjmowane na gruncie tej gałęzi prawa. A tym samym nie mają tu zastosowania reguły obowiązujące w ramach prawa cywilnego²⁶².

Sprecyzowania wymaga, że na mocy porozumienia następuje przeniesienie zadań, oraz kompetencji, które służą do wykonywania przeniesionych zadań.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że: „porozumienie to jest prawną formą działania administracji, ale niemającą charakteru władczego. Porozumienie to dochodzi do skutku poprzez zgodne złożenie oświadczeń woli przez zawierające je strony, będące wprawdzie podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej, ale działającymi, w tym przypadku, jako strony równorzędne. Wprawdzie, zawierając takie porozumienie, strony takiej umowy nie mają w pełni swobody w kształtowaniu jej treści, gdyż, w myśl art. 8 ust. 3 ustawy, na realizację zadań powierzonych gmina otrzymuje środki finansowe, nie w wysokości dowolnie uzgodnionej z organem administracji rządowej a jedynie w wysokości koniecznej do wykonywania zadań, ale nie zmienia to faktu, że umowy takie rodzą skutki cywilnoprawne”²⁶³.

Wszelkie spory wynikłe na podstawie tego porozumienia rozstrzygają sądy powszechne. Porozumienie zaś stanowi podstawę ustalenia właściwości dla organu, który przejął zadanie.

Powyżej opisano porozumienia w sprawie przenoszenia zadań i kompetencji publicznych (przejmowania ich przez jednostki samorządu terytorialnego od administracji rządowej). Jednak przenoszenie zadań i kompetencji może polegać również i na tym, że jedna z jednostek samorządu terytorialnego przejmuje te zadania i kompetencje od innej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 8 ust. 2a u.s.g. „gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego”. Przekazywanie zadań i kompetencji w tym trybie może następować jedynie z „góry na dół”, a więc np. z województwa/powiatu na gminę, ale nie odwrotnie: „wykładnia art. 8 ust. 2a ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (...) prowadzi do wniosku, że gmina nie może przekazać powiatowi wykonywania zadań własnych, lecz może jedynie wykonywać zadania powiatu w związku z ich przekazaniem przez powiat. Innymi słowy, gmina może wykonywać zadania własne powiatu, natomiast powiat nie może wykonywać zadań własnych gminy”²⁶⁴.

Istnieje również możliwość przekazywania zadań i kompetencji podmiotom spoza struktury administracji publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych²⁶⁵ „na wniosek zarządzającego starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, właściwy ze względu na położenie strefy może, za zgodą wojewody, powierzyć zarządzającemu prowadzenie, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, następujących spraw z zakresu prawa budowlanego dotyczących terenu strefy: wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę, przenoszenie pozwolenia na budowę

²⁶² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13.03.2007 r., IV SA/GI 53/07.

²⁶³ Wyrok NSA z dnia 22 maja 2014 r., I OSK 2891/12.

²⁶⁴ Uchwała RIO w Warszawie z dnia 10.06.2014 r., nr 15.202.14 (Legalis).

²⁶⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1670.

na inną osobę, orzekanie o utracie ważności pozwolenia na budowę, przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy, wydawanie pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego, udzielanie pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, nakazanie przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego i żądanie przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego”. Zadania zarządzającego strefą określa art. 8 ww. ustawy: obejmują one prowadzenie działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej na terenie strefy. Tak więc spółki kapitałowe, stosownie do woli ustawodawcy zarządzając specjalną strefą ekonomiczną wykonują zadania polegające na tworzeniu warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w strefie i świadczeniu usług przedsiębiorcom w niej działającym. Oprócz tych zadań ustawodawca wprowadził także możliwość sprawowania przez spółki zarządzające strefą jurysdykcji administracyjnej w drodze wydawania decyzji administracyjnych.

Powyższe przykłady dotyczyły sytuacji, w której zawierane porozumienia odnoszą się do przenoszenia („cedowania”) zadań ale także kompetencji z jednego podmiotu na inny. Jednak porozumienia mogą być zawierane także między jednostkami samorządu terytorialnego w celu wspólnego wykonywania zadań o charakterze publicznym; W tym celu można tworzyć nowe „byty prawne” np. związki komunalne albo zawierać porozumienia komunalne.

Związki międzygminne (związku powiatów, związki powiatowo-gminne) – tworzone są one w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych na podstawie uchwał o utworzeniu związku podejmowanych przez rady zainteresowanych gmin. Utworzenie związku wymaga uzyskania zgody między zainteresowanymi gminami, a zostaje zawarte poprzez wyrażenie woli organu gminy (rady gminy) lub organu stanowiącego innej jednostki organizacyjnej.

W wyniku związku, prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Związek działa podobnie jak gmina, przy czym wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związek posiada osobowość prawną, co oznacza jego odrębność od struktury gminy, jak również odrębność (samodzielność) organizacyjną (ma własne organy), finansową (własny budżet) oraz odpowiedzialność za wykonywane zadania; „Formuła związku międzygminnego jest oparta na dobrowolności. Gminy zatem mogą a nie muszą korzystać z tej formy współpracy w celu wykonywania zadań publicznych. W ramach takiej współpracy związek wykonuje wspólnie zadania publiczne zrzeszonych gmin, działając w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przysługują mu więc takie same uprawnienia i obowiązki, jakie mają gminy w związku z wykonywaniem przekazanych zadań. Brak jest przy tym racjonalnego powodu, aby przyjąć, że gmina cedując swoje kompetencje na związek międzygminny nie ponosiła kosztów związanych z udziałem jej przedstawicieli w działaniach mających na celu realizację powierzonych zadań, w tym związanych z uczestnictwem w obradach organów związku”²⁶⁶.

²⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 08.10.2014 r., II OSK 1275/14.

Podobnie związek powiatów, który jest tworzony w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych powiatów. Prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związek ma osobowość prawną. Ustawa ta przewiduje także możliwość powołania związku powiatowo-gminnego, na podobnych zasadach i w podobnym celu.

Jeżeli chodzi o porozumienie międzygminne, to u.s.g. przewiduje, że gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Tutaj też, podobnie jak w przypadku związku międzygminnego, chodzi o zorganizowanie współdziałania gminy w związku z realizacją należącego do nich zadania publicznego, przy czym na innych zasadach. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. A więc, w wyniku zawartego porozumienia, jedna z gmin przejmuje na siebie ciężar prowadzenia zadania, natomiast pozostałe jedn. (które wchodzi do porozumienia) zobowiązują się do określonych świadczeń w zamian za realizację tego zadania. Najczęściej porozumienie komunalne stosowane jest w przypadku gmin sąsiednich, które muszą umówić się, że jedna z nich będzie realizowała pewne zadanie publiczne, np. zadanie związane z zaopatrzeniem ludności w wodę - jedna z gmin zobowiązuje się do dostarczenia wody, a gminy sąsiednie w zamian za to zobowiązują się do określonych świadczeń, zazwyczaj o charakterze finansowym. Istotą porozumienia międzygminnego jest przejście przez jedną z gmin obowiązku wykonywania zadań publicznych ciążącego na innych gminach bądź gminie. Treść porozumienia „nie tylko może, ale powinna jednoznacznie wskazywać moment przejścia przez określoną gminę konkretnych praw i obowiązków innej gminy (innych gmin)”²⁶⁷. Porozumienie międzygminne jest pewną „uproszczoną” formą związku międzygminnego.

Są również inne grupy porozumień administracyjnych, których nie można zaliczyć do wyżej wymienionych. Można tutaj wskazać np. porozumienia zawierane między administracją rządową, czy też porozumienia zawierane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (organ administracji powierza organizacji pozarządowej realizację określonego zadania publicznego, pozostającego w zakresie działania tej organizacji). W ramach umowy określone są zasady finansowania wykonania zadania przez administrację publiczną. Powierzenie powoduje, że organizacja pozarządowa przejmuje na siebie ciężar wykonywania pewnego zadania publicznego, obciążającego administrację publiczną, zaś administracja zobowiązuje się do jego finansowania.

²⁶⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 18.06.2020 r., II SA/Ke 427/20.

Odrębne są także tak zwane kontrakty wojewódzkie, zawierane przez Radę Ministrów z samorządem województwa. Kontrakty wojewódzkie zawierane są na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju²⁶⁸ pomiędzy Rządem, a władzami województw samorządowych. Poprzedzają je rokowania. Przedmiotem kontraktu jest określenie zasad wspierania określonych przedsięwzięć realizowanych przez województwo samorządowe w ramach regionalnych programów operacyjnych. Mamy tutaj do czynienia z prawie typową umową, gdzie dwa podmioty muszą się porozumieć.

Szczególne regulacje prawne dotyczące porozumień są zawarte również w art. 9 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027²⁶⁹, zgodnie z którym instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego programu (programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju uchwalony przez Radę Ministrów i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności lub Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, będący podstawą realizacji określonych w nim działań) albo regionalnego programu (programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w umowie partnerstwa), w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rozpatrywanie odwołań od decyzji.

6. Umowa administracyjna.

Ta forma działania organów administracji publicznej nie jest znana polskiemu prawu administracyjnemu, natomiast funkcjonuje w innych porządkach prawnych, np. w Niemczech. Może ona być zawarta z osobą, w stosunku do której w innym przypadku powinien być wydany akt administracyjny. Tym samym, organ administracji nie będzie mógł w sposób władczy i jednostronny rozstrzygać o sytuacji prawnej jednostki (tak by było w przypadku decyzji), bowiem konstrukcja umowy administracyjnej wymaga od niego osiągnięcia porozumienia z jednostką i ustalenia wspólnie z nią treści jej praw i obowiązków. Oczywiście, ustalenia te muszą

²⁶⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 260.

²⁶⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1079.

być zgodne z prawem, mieścić się w ramach kompetencji, jakie ma organ wydając decyzję. Umowa administracyjna pozwala na większą elastyczność, dostosowanie jej treści, a więc praw i obowiązków jednostki, do sytuacji tej jednostki, z uwzględnieniem jej stanowiska. Zawarcie umowy administracyjnej wymaga uzyskania porozumienia obu stron, tj. organu administracji i jednostki.

Umowa administracyjna byłaby szczególnie przydatna na tych obszarach działania administracji, na których wykonuje ona funkcję świadczącą np. w sferze pomocy społecznej.

Do formy umowy administracyjnej zbliżona jest konstrukcja kontraktu socjalnego przewidziana w art. 108 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁷⁰. Zawierany jest przez pracownika socjalnego z tą osobą lub rodziną, znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Zgodnie z art. 108 ust. 1 tej ustawy: „w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – w centrum usług społecznych, lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”. Kontrakt socjalny, którego celem jest wzmocnienie osoby ubiegającej się o pomoc w zakresie aktywności i samodzielności życiowej i zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, musi uwzględniać zasady wynikające z ustawy o pomocy społecznej oraz warunki, na jakich ustala się poszczególne świadczenia. Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie odsyłają do uregulowań kodeksu cywilnego i nie przewidują równości kontrahentów, w tym także w określaniu jego treści. Kontrakt socjalny nie jest więc umową cywilnoprawną, Kontrakt socjalny wykazuje więc cechy umowy administracyjnej: kontrakt w całości regulowany jest przepisami prawa administracyjnego, ma charakter dwustronny, do jego zawarcia dochodzi na drodze negocjacji. Choć podmiot reprezentujący administrację ma pozycję silniejszą, to nie może on narzucić obowiązku zawarcia umowy ani jednostronnie ustalić jej treści, cechy te jednoznacznie odróżniają kontrakt socjalny od decyzji administracyjnej. Zawarcie kontraktu kształtuje stosunek administracyjnoprawny, a spory z nim związane nie są poddane kognicji sądu powszechnego. Por.: „aby ostateczny kształt kontraktu, uwzględniający konkretną sytuację osoby wnioskującej o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej wypracować, niezbędne jest współdziałanie tej osoby z organem pomocy społecznej (art. 108 ust. 1 u.p.s.). Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której beneficjent uporczywie uchyla się od spotkań z pracownikami socjalnymi i kontaktów z organem podejmującym decyzje w sprawach z jego wniosków o udzielenie świadczeń w celu ustalenia zapisów kontraktu socjalnego, a następnie

²⁷⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268.

– odmawiając jego zawarcia – zasłania się argumentem braku wpływu na treść tego kontraktu²⁷¹.

7. Czynności faktyczne (działania faktyczne)

Wśród czynności faktycznych wyróżnić można działalność społeczno-organizatorską (działania społeczno-organizatorskie) oraz czynności materialno-techniczne. Wspólną cechą tych czynności jest to, iż mogą one (ale nie muszą) wywoływać określonych skutków prawnych.

Już od dawna w nauce prawa administracyjnego wskazywano, że czynności faktyczne nie wywołują skutków prawnych; są to działania o przewadze elementu technicznego²⁷².

Czynności materialno-techniczne – jak podaje się w literaturze – nie są skierowane bezpośrednio na tworzenie czy znoszenie stosunków prawnych, jakkolwiek są przewidziane i regulowane przez przepisy prawa, obywatel musi się im poddać, a ponadto kształtują nowe stosunki prawne przez fakty, a nie przez bezpośrednie tworzenie nowej normy obowiązującej porządku prawnego²⁷³. Odnosząc się do tej ostatniej kwestii, zaznaczyć należy, że czynność prawna w formie decyzji może tworzyć także taką nową normę porządku prawnego – jednak o charakterze indywidualnym i konkretnym. W przypadku czynności materialno-technicznej, jest inaczej; czynności materialno-techniczne kształtują nowe stosunki prawne przede wszystkim przez zdarzenia, a nie przez bezpośrednie tworzenie nowej normy obowiązującego porządku prawnego. Organ w trybie czynności materialno-technicznych może głęboko ingerować w sfery życia m.in. obywateli²⁷⁴. Widać zatem, że nawet jeżeli ustawodawca określonej czynności nie nada formy decyzji administracyjnej, to i tak mogą być one niezwykle ważne i odgrywać istotną rolę w sferze publicznej i obrocie prawnym.

Jako przykład czynności materialno-technicznej podać można sporządzanie protokołów, adnotacji, prowadzenie ewidencji, doręczenie pisma, rozbiórka budynku, wystawienie zaświadczenia, wpis do rejestru gruntów i budynków.

Dla podejmowania czynności materialno-technicznych organ administracji powinien dysponować kompetencją, wynikającą z administracyjnego prawa materialnego, zaś same czynności nie są oświadczeniami woli, mają charakter faktyczny (np. doręczenie pisma adresatowi), jednak oddziałują na sytuację prawną adresata, bowiem ten musi się im podporządkować (np. zajęcie rzeczy w trakcie egzekucji).

²⁷¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28.01.2015 r., III SA/Kr 1097/14.

²⁷² A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia...*, s. 59; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 97.

²⁷³ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System Prawa Administracyjnego*, tom III pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Ossolineum 1978, s. 108–110; por. także: J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 252–255.

²⁷⁴ J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 110; są to czynności techniczne, pomocnicze, niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania administracji (M. Zimmermann, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 321).

Są to czynności faktyczne (w przeciwieństwie do aktów administracyjnych, które są oświadczeniami woli w rozumieniu prawniczym – nakierowane na wywołanie określonych skutków prawnych). Z punktu widzenia adresata nie są to czynności obojętne. Mają one masowy charakter (jest ich w praktyce działania administracji publicznej bardzo dużo).

W przypadku odmowy wydania zaświadczenia/wpisu do ewidencji działalności gosp. itp. taka informacja musi być w formie aktu administracyjnego, ponieważ otwiera to drogę do ochrony administracyjnoprawnej adresata, któremu czegoś odmówiono.

Czynności materialno-techniczne są o tyle charakterystyczne w kontekście czynności faktycznych, że upoważnienie do ich podejmowania znajduje się w akcie powszechnie obowiązującym (mają wyraźne umocowanie prawne: akt ustawowy lub akt administracyjny), który zwykle dość szczegółowo reguluje podejmowanie tych czynności materialno-technicznych. Np. doręczenia – szereg bardzo szczegółowych regulacji.

Jeżeli chodzi o działalność społeczno-organizatorską, to polega ona na bieżącym reagowaniu na zmieniające się zjawiska życia społecznego i gospodarczego, nie tylko poprzez wykonywanie prawa, lecz także tworzenie nowych wartości oraz organizowanie życia obywateli i ich aktywizowanie. Przykładem działalności społeczno-organizatorskiej jest apelowanie do społeczeństwa o dokonywanie pewnych zachowań (np. apele w sprawie poddawania się szczepieniom, informowanie o skutkach nadużywania alkoholu itd.). Tradycyjnie wyróżnia się taką grupę działań niewładczych, przy czym w zakres tego pojęcia wchodzi bardzo różne, trudne do sprecyzowania działania faktyczne, znajdujące swoją podstawę prawną w ogólnie określonych zadaniach administracji publicznej. Mają one na celu głównie aktywizowanie obywateli oraz zachęcanie ich do współdziałania, bądź też do samodzielnego podejmowania określonych działań, pozostających w sferze administracji publicznej, ale realizowanych bezpośrednio na rzecz społeczeństwa (np. zachęcanie w celu przyciągnięcia mieszkańców gminy do podejmowania działań z zakresu kultury czy oświaty, ochrony zdrowia jako np. wolontariusze, poprzez apelowanie, uświadamianie, informowanie, podejmowanie akcji, itd.). Kiedyś przykładem takich działań było organizowanie tzw. czynów społecznych (często z elementami przymusu).

Działania społeczno-organizatorskie są to działania faktyczne, nie są poparte przymusem państwowym (udział w nich jest dobrowolny, niedopuszczalne jest stosowanie środków przymusu za niepodporządkowanie się im), są to formy administrowania charakterystyczne dla organizacji społecznych, nie mogą być podejmowane przez organ całkowicie swobodnie, muszą się mieścić, w zadaniach, dla realizacji których zostały powołany organ, są często stosowane w sposób subsydiarny, obok działalności podejmowanej w innych formach. mogą występować samodzielnie, zwłaszcza w sytuacjach, w których przepisy nakładają na organ obowiązek realizacji pewnych zadań czy celów, nie przyznając mu żadnych konkretnych środków działania.

8. Milczenie organu administracji publicznej

Milczenie, co tylko na pozór wydaje się paradoksalne (bo w istocie jest zaniechaniem, a nie działaniem), może być traktowane, w określonych przypadkach, jako forma działania administracji publicznej. Taką formę załatwienia sprawy administracyjnej, obok decyzji, przewiduje kodeks postępowania administracyjnego zgodnie z art. 122 § 1 k.p.a., sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W szczególności, wszystkie sprawy załatwiane w postępowaniu uproszczonym mogą być załatwione milcząco, chyba że przepis szczególny wyłącza taką możliwość (art. 163a § 3 k.p.a.). Czasami milczenie organu oznaczać będzie nie formę załatwienia sprawy administracyjnej (zamiast decyzji), ale formę akceptacji i potwierdzenia zgodności z prawem określonego działania podejmowanego przez jednostkę.

Natomiast nie można uznać za formę działania administracji bezczynności czy przewlekłości – są to naganne stany zaniechań, których się dopuszcza administracja, podlegające kontroli sądowej i pociągające za sobą określone konsekwencje prawne (np. sąd może ukarać organ karą grzywny, a także zasądzić na rzecz skarżącego tzw. sumę pieniężną).

Rozdział VI

Wstęp do ustrojowego prawa administracyjnego

1. Zagadnienia wprowadzające. Zróżnicowanie podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Ustrojowe prawo administracyjne to część prawa administracyjnego, która zawiera normy prawne regulujące budowę (organizację) aparatu administracyjnego. Ten dział prawa administracyjnego zawiera normy prawne, dotyczące struktury poszczególnych organów administracji, ale także odnosi się do całego systemu administracji publicznej.

Ustrojowe prawo administracyjne przez niektórych autorów (np. W. Dawidowicz) nie jest traktowane jako część prawa administracyjnego ogólne i stanowi oddzielną dyscyplinę. Większość autorów traktuje je jednak jako część prawa administracyjnego ogólnego.

Można wyróżnić podmioty wchodzące w skład administracji publicznej (i mające w jej systemie określone miejsce), a także takie, które nie znajdują się w jej strukturze, ale wykonują zadania publiczne. W nauce używa się pojęcia „aparatu administracyjnego”, przez który należy rozumieć wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne, niezależnie od tego, czy jest to organ administracji publicznej, czy jakkolwiek inny podmiot. Pojęcie aparatu administracyjnego jest więc niezwykle szerokie i obejmuje całokształt podmiotów wykonujących zadania publiczne. Jednocześnie zauważyć należy, że nie występuje ono w przepisach prawa, a wytworzone zostało przez doktrynę prawa – ma ono więc prawniczy, a nie prawny charakter.

Budowa administracji publicznej jest więc niezwykle skomplikowana. Na administrację publiczną składają się nie tylko organy administracji publicznej, które swoje zadania wykonują na mocy ustawy, ale również inne podmioty, które posiadają kompetencję do wykonywania zadań publicznych na mocy porozumienia z organami administracji publicznej.

Co do niektórych podmiotów istnieją wątpliwości, czy są organem administracji publicznej. Tak jest w przypadku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który jest jednak specyficznym organem administracji publicznej, ze względu na to, iż zgodnie z Konstytucją RP jest głową państwa. Wydaje się jednak, iż w pewnych sytuacjach może wydawać decyzje administracyjne. Chodzi tu m.in. o nadanie obywatelstwa polskiego lub zgoda na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, przy czym w obecnym stanie prawnym nadanie obywatelstwa polskiego lub odmowa jego nadania następuje w formie postanowienia; podobnie wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub odmowa jej wyrażenia następuje w formie postanowienia. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2021 r., III OSK 3265/21: postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu profesora jest innym aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ma ono charakter władczy, ponieważ jest jednostronnym oświadczeniem woli z zakresu prawa publicznego, ingerującym w sytuację prawną jednostki i nadającym bądź odmawiającym nadania tytułu naukowego profesora. Jednocześnie nie jest ono decyzją administracyjną, ta jest bowiem wydawana na poprzednim

etapie procedowania, zaś ustawodawca takiej formy działania dla Prezydenta RP w tym przedmiocie nie przewidział.

2. Organ administracji publicznej.

Jednak podstawowym pojęciem ustrojowego prawa administracyjnego pozostaje „organ administracji publicznej”. Organ administracji publicznej jest to wyodrębniona jednostka działająca w imieniu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonująca w jego imieniu zadania publiczne. Jest więc organ administracji publicznej częścią aparatu administracyjnego. Obok jednak organów administracji publicznej, w skład aparatu administracyjnego wchodzi inne podmioty nie będące organami administracji publicznej. W literaturze przedmiotu wyróżnia się różne kategorie organów administracji publicznej. Przede wszystkim uwagę zwrócić należy na organy monokratyczne i organy kolegialne; organ monokratyczny to organ jednoosobowy. Przykładem tych organów jest wojewoda, minister, wójt, burmistrz, prezydent miasta, marszałek województwa. Z kolei organy kolegialne to organy wieloosobowe. Przykłady takich organów to: rada miasta, Rada Ministrów, sejmik województwa, samorządowe kolegium odwoławcze. Organy kolegialne działają albo w pełnym składzie (np. rada ministrów), albo w niepełnym składzie, a i tak wówczas mówi się o działaniu organu kolegialnego, np. samorządowe kolegia odwoławcze podejmują decyzję w składach trzyosobowych, a nie w składzie całego kolegium. Zaletą organów jednoosobowych jest szybkość działania, co pozwala reagować w sytuacjach nagłych i niespodziewanych. Zaletą jest również klarowna odpowiedzialność. Niewątpliwie wadą jest arbitralność działania: organ ten może podejmować działania według subiektywnej oceny sytuacji. Z kolei zaletą organów wieloosobowych jest możliwość dokładniejszej oceny danej sprawy – ocena ta uwzględnia bowiem punkt widzenia członków organu wieloosobowego – a więc nie jednej osoby. Formą działania typową (ale nie jedyną) dla organów jednoosobowych jest zarządzenie, a dla organów wieloosobowych – uchwała.

Z działalnością organów kolegialnych łączą się także pewne problemy. Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a. „jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ”. Podstawowy termin przekazania sprawy ma charakter względny i oznaczono go „niezwłocznie”. Naruszenie tego terminu może polegać na tym, że organ przez dłuższy czas nie dokonuje żadnej czynności i nie ulega wątpliwości, że minął już czas, w którym dana czynność powinna być dokonana. Jednak przepis powyższy wskazuje także maksymalny termin na przekazanie skargi organowi właściwemu. Taki maksymalny termin to siedem dni. W terminie tym należy przekazać sprawę organowi właściwemu oraz jednocześnie zawiadomić o tym skarżącego, czyli podmiot wnoszący skargę (albo wskazać skarżącemu właściwy organ). Termin ten jest niezwykle krótki – z punktu widzenia praw wnoszącego skargę jest on korzystny, jednak z perspektywy organu kolegialnego, do którego wniesiono skargę, a który okazał się niewłaściwy do zała-

twienia skargi, jest to rozwiązanie niekorzystne. Organ kolegialny działa wolniej niż organ monokratyczny, a konieczność zwołania sesji wymaga czasu. Rozwiązaniem byłoby przeniesienie kompetencji organu kolegialnego do przekazywania skargi organowi właściwemu (o której mowa w art. 231 § 1 k.p.a.) do przewodniczącego organu kolegialnego. Jednak w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów²⁷⁵ oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁷⁶ takie rozwiązanie jest wykluczone. Rozstrzygnięcia organów kolegialnych (uchwały) są podejmowane na sesjach, a ich zorganizowanie i zwołanie wymaga czasu. W związku z tym, maksymalny termin siedmiu dni wydaje się być zbyt krótki w przypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które są organami kolegialnymi. Jak się wydaje, najsensowniejszym rozwiązaniem jest wydłużenie dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego terminu z art. 231 § 1 k.p.a. (w postępowaniu wnioskowym jest to odpowiednio art. 243 k.p.a.); termin ten zamiast siedmiu dni, mógłby wynosić na przykład trzydzieści dni. Termin trzydziestu dni byłby – podobnie jak termin siedmiu dni – również terminem maksymalnym, ale jednocześnie instrukcyjnym – naruszenie tych terminów nie pozbawia organu możliwości działania.

Wyróżnić można także inne rodzaje organów administracji publicznej:

- Organy decydujące i doradcze; organy decydujące podejmują władcze rozstrzygnięcia, a organy doradcze służą radą, opinią organowi decydującemu, przy czym rada taka nie ma wiążącego charakteru. Jako przykład podać można Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jako organ decydujący i Radę Zamówień Publicznych jako jego organ doradczo-opiniodawczy.
- O właściwości ogólnej i właściwości szczególnej. Organy o właściwości ogólnej, to takie, którym służy domniemanie właściwości. Przykładem takiego organu jest wojewoda, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. Z kolei organy o kompetencji szczególnej wykonują wyraźnie im powierzone przez ustawy lub porozumienia zadania publiczne z określonej dziedziny, przykładem jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego czy też państwowy inspektor sanitarny.
- Organy centralne i terenowe. Obszar właściwości organów centralnych obejmuje cały kraj, z kolei organy terenowe działają na określonym fragmencie terytorium kraju. Ten fragment terytorium kraju tożsamy może być z jednostkami podziału terytorialnego kraju. Przykładem organu centralnego jest minister, a organu terenowego – marszałek województwa.

Często organ posiada wiele kompetencji określonych przepisami prawa. Osoba będąca piastunem organu nie jest często w stanie sama podejmować decyzji i wykonywać innych czynności. Może je „cedować” na podległe sobie osoby (np. prezydent miasta może upoważnić naczelnika wydziału w urzędzie miasta do wy-

²⁷⁵ Por. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 2 lutego 2021 r., PN-II.4131.5.2021.KJ.

²⁷⁶ Por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2019 r., III SA/Gd 1009/18.

dawania decyzji w określonym zakresie). Mamy tutaj do czynienia z dekoncentracją (wewnętrzną), która oznacza przekazanie właściwości do załatwiania spraw administracyjnych podmiotom znajdującym się niżej przy zachowaniu przez organy centralne prawa udzielania wytycznych, poleceń. Podmioty, którym przekazuje się zadania, nie są samodzielne. Jeżeli bowiem wykonywałyby te zadania samodzielnie i w imieniu własnym, wówczas już miałaby miejsce decentralizacja (o czym niżej).

Organu nie należy mylić z urzędem²⁷⁷. Oczywiście, potocznie często traktuje się urząd jako organ („X pełni urząd ministra”). Przez urząd należy jednak, według klasycznej już definicji, rozumieć aparat pomocniczy organu. Pojęcie urzędu nie jest więc w żadnym razie samodzielne, a urząd ma wykonywać zadania usługowe wobec organu. Urząd jest bowiem zespołem środków materialnych, osobowych i finansowych, które służą do pomocy organowi. Urząd nie może być zatem utożsamiany z budynkiem administracji ani, w swej klasycznej definicji, z organem administracji. Usługowy charakter urzędu oznacza również, że nie można mu przypisywać kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć – nie można zatem twierdzić, iż „ministerstwo nie wydało zezwolenia”, gdyż ministerstwo to jedynie aparat pomocniczy organu, którym jest minister. I to minister posiada kompetencję do wydania zezwolenia (lub z upoważnienia ministra: określony pracownik ministerstwa działający właśnie z upoważnienia ministra i w jego imieniu).

Organ ma na ogół swoją siedzibę, często określoną w drodze ustawy. W tym kontekście wspomnieć należy o zjawisku delokalizacji/deglomeracji, które często pozostaje postulatem. Przynajmniej przede wszystkim podkreślenia wymaga, że nie wolno jej utożsamiać z decentralizacją: „deglomeracja nie służy ani tworzeniu nowych szczebli zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ani nie zostają w jej efekcie przekazane kompetencje, a jedynie całe organy wyprowadzane są poza główne ośrodki osadnicze. Nie przewiduje ona także tworzenia podmiotów samodzielnych i niezależnych, wręcz przeciwnie, mogą one być w pełni podporządkowane organom naczelnym, nie idzie tu bowiem o ich status, a jedynie stwarzanie impulsu rozwojowego dla regionu”²⁷⁸.

Delokalizacja oznacza umiejscowienie danego podmiotu poza stolicą albo państwa albo danej jednostki podziału terytorialnego. Tradycyjnie przyjmuje się bowiem, że wszelkie organy władzy publicznej (w tym np. organy administracji publicznej oraz organy wymiaru sprawiedliwości) ulokowane są w miejscowości uchodzącej za centralną (w skali kraju albo jednostki podziału terytorialnego). Obecnie jednak z różnych względów (także funkcjonalnych) odchodzi się często od takiej lokalizacji. Jako przykład podać można Narodowe Centrum Nauki, ulokowane w Krakowie, a nie w Warszawie. Delokalizacja ma miejsce także w wymiarze sprawiedliwości – np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w województwie śląskim zlokalizowany jest w Gliwicach, a nie w stolicy województwa, czyli w Katowicach.

²⁷⁷ Nie można zgodzić się z opinią M. Stycha, iż Biuro Krajowej Rady Sądownictwa jest organem Rady o charakterze pomocniczo-doradczym, (por. M. Stych, *Struktura organizacyjna Krajowej Rady Sądownictwa*, Jurysta nr 6 z 2000, s. 16).

²⁷⁸ J. Krawczyk, *Postulat deglomeracji administracji publicznej – kilka uwag natury prawnoadministracyjnej i konstytucyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 12/2019, s. 53.

Jako przykłady zagraniczne podać można Słowację, gdzie Sąd Konstytucyjny ulokowany jest w Koszycach, a nie w Bratysławie oraz Czechy, gdzie Sąd Konstytucyjny oraz Ombudsman mają swoją siedzibę w Brnie.

Delokalizacja pozwala na wzmocnienie prestiżu, potencjału i pozycji politycznej, społecznej miejscowości, w której ulokowano dany organ.

3. Decentralizacja czy centralizacja?

Tradycyjnie w nauce prawa dokonywało się (już w nauce prawa administracyjnego XIX wieku) i dokonuje się analizy centralizacji i decentralizacji²⁷⁹. Współcześnie przez centralizację rozumie się „taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego”²⁸⁰. Właśnie ta podległość hierarchiczna jest cechą wyróżniającą centralizacji²⁸¹. Układ scentralizowany polega na „związaniu organów niższego szczebla dyrektywami organów nadrzędnych, na ingerencji w sferę działania organu niższego w formie zarządzeń i poleceń służbowych”²⁸².

Z kolei A. Okolski wskazał, iż ci, którzy główną uwagę zwracali na powiększenie siły i potęgi państwa, którzy w potężnym rozwoju władzy państwowej widzieli rękojmię szczęścia, pomyślności, sławy państwa, pragnęli zaprowadzenia najściślej-szej centralizacji (...). Ci, którzy w zbytnej centralizacji widzieli niebezpieczeństwo dla wolności obywateli, społeczeństwa, domagali się zdecentralizowania organów administracyjnych²⁸³. Z punktu widzenia wolności i praw człowieka i obywatela, zasada decentralizacji wydaje się najbardziej optymalna.

Dlatego też w demokratycznym państwie prawa decentralizacja przybiera formę zasady konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 15 Konstytucji RP „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Decentralizacja oznacza przeniesienie kompetencji do podejmowania działań (także władczych) na podmioty niepaństwowe. Przeniesienie takie następuje w drodze ustawy, a podmiot któremu przekazano te kompetencje (podmiot zdecentralizowany) posiada samodzielność i wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu. Przykładem podmiotu zdecentralizowanego jest samorząd – zarówno terytorialny, jak i zawodowy.

²⁷⁹ Por. np. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005; L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009; J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

²⁸⁰ A. Wiktorowska, w: *Prawo administracyjne* pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 85. Podobnie: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 95.

²⁸¹ Więcej: J. Jeżewski, *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 100–101.

²⁸² E. Olejniczak-Szałowska, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 183.

²⁸³ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 96.

W praktyce zasada decentralizacji jest zasadą umożliwiającą wprowadzenie założeń pomocniczości, „w szczególności, gdy weźmie się pod uwagę stronę administracyjnoprawną, ponadto stanowi podstawę bytu jednostek terytorialnych, które muszą mieć zapewnioną realną możliwość wykonywania przyznanych im zadań – czy to własnych, czy zleconych”²⁸⁴. Zasada pomocniczości pełni niewątpliwie rolę „stymulatora relacji podmiotów indywidualnych i grupowych w społeczeństwie”²⁸⁵. Niezwykle trudno jest ustalić treść tej zasady, zważywszy na różne perspektywy, z jakich można tę zasadę obserwować, np.:

- może ona dotyczyć budowy i zasad funkcjonowania ponadpaństwowych struktur współczesnej Europy;
- inaczej postrzega się tę zasadę w krajach zachodnich, gdzie następuje odejście od idei państwa opiekuńczego i poszukiwanie właśnie w zasadzie pomocniczości stabilnych podstaw funkcjonowania państwa tańszego i odetatyzowania wielu sfer życia społecznego;
- inna perspektywa występuje zaś w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, byłych krajach komunistycznych, w których konieczne jest ponowne określenie obecności i roli w życiu publicznym państwa w jego instytucjonalnej postaci²⁸⁶.

Zasada ta wskazuje, że zadania publiczne powinny być wykonywane samodzielnie przez jednostkę, a przez organy administracji publicznej tylko pomocniczo (wtedy, gdy jednostka nie jest w stanie ich samodzielnie zrealizować). Zasada ta oznacza również, że zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywatela – czyli na szczeblu gminy, a pomocniczo na szczeblu powiatu i województwa – te dwie jednostki powinny wykonywać zadania, z którymi gmina samodzielnie sobie nie radzi.

Należy jednak zwrócić uwagę, że zasada pomocniczości statuuje, iż pierwszeństwo w wykonywaniu zadań, o ile tylko stopień rozwoju społeczeństwa i wymagania dobra wspólnego na to pozwalają, mają najpierw jednostki, następnie małe społeczności, na końcu zaś – społeczności wyższego rzędu. Subsydiarność najpierw w pierwszej kolejności chroni wolność jednostki, a następnie autonomię jej zrzeszeń. Odczytanie zasady decentralizacji w świetle zasady pomocniczości pozwala więc stworzyć model dynamicznego, zasadniczo oddolnego podziału kompetencji do działania, w którym zadania nie zawsze są delegowane na jednostki niższego rzędu. Państwo, pełniąc funkcję integrującą oraz koordynującą, a w niektórych przypadkach zastępującą, ma jednak obowiązek każdorazowego sprawdzania, na ile jego interwencja jest konieczna, a na ile działanie jednostek niższego rzędu stanowi realizację dobra wspólnego uwzględniającego jedną z najwyższych wartości – godność wszystkich osób działających na rzecz społeczności²⁸⁷.

Decentralizacja jednak nie zawsze się sprawdza. Pewne wątpliwości budzi bowiem tak zwana decentralizacja procedur awansowych, określonych w ustawie

²⁸⁴ J. Barzak, *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016, s. 50.

²⁸⁵ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 47.

²⁸⁶ *Ibidem*, s. 46. Por. również wskazaną tam literaturę.

²⁸⁷ Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus*, nr 48.

Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Pr.sz.w.). Chodzi w szczególności o postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora. Sposób postępowania w tej sprawie ustala senat albo rada naukowa (Art. 192 ust. 2 i 3 Pr.sz.w. Oznacza to, że postępowanie w tej sprawie inaczej wygląda w każdej jednostce organizacyjnej (uczelni itd.). Jak podaje H. Izdebski, taka decentralizacja regulacji proceduralnej (brak mających moc powszechnie obowiązującą przepisów wykonawczych określających szczegóły odpowiednich procedur) powoduje zatem konieczność postawienia pytania, czy postanowienia wewnętrznych unormowań uczelni w postaci uchwał wydawanych na podstawie art. 192 i 3 ustawy mogą stanowić podstawę decyzji administracyjnych – zarówno pozytywnych jak i negatywnych²⁸⁸. Podkreśla się również, że sytuacja taka „musi nieuchronnie prowadzić do powstania prawnych partykularizmów, tj. do stworzenia przez podmioty doktoryzujące (...) autonomicznych i nierównoważnych porządków proceduralnych, co w sposób jaskrawy kontrastuje z poprzednio obowiązującą jednolitą regulacją, opartą na przepisach ustawowych oraz wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniu. Prawdą jest, że autonomia szkół wyższych stanowi dla rozwoju nauki wartość nie do przecenienia, ale prawdą jest również, że wprowadzony nową ustawą zdecentralizowany model regulacji postępowań w sprawie nadania stopnia naukowego prowadzi w sposób nieunikniony do licznych prawnych paradoksów. Przede wszystkim postępowania administracyjne prowadzone będą na różnych uczelniach na podstawie odmiennych schematów proceduralnych, co stawia pod znakiem zapytania realizację zasady równości wobec prawa. Przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za standard regulacji proceduralnej z organów centralnych (ustawodawca oraz minister) na organy uczelni stwarza ryzyko rozmycia się odpowiedzialności w obszarze gwarancji proceduralnych, jakie władza publiczna powinna zapewnić jednostce w ramach procesu stosowania prawa w postępowaniu o nadanie stopnia doktora i doktora habilitowanego”²⁸⁹.

4. Powrót centralizacji? Recentralizacja

Reformy administracji publicznej z roku 1990 i 1998 spowodowały, że wydawało się, iż decentralizacja nie jest kwestionowana jako kierunek zmian administracyjnych. Uważano za oczywiste przekazywanie zadań samorządom i w wielu pracach naukowych w sposób bezrefleksyjny (czasem wyrażając entuzjazm) uznawano, że inaczej być nie może²⁹⁰. Po roku 1989 nastął czas decentralizacji i rozważania

²⁸⁸ H. Izdebski, *Postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora*, w: *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, pod red. H. Izdebskiego i A. Łazarzkiej, Warszawa 2022, s. 60.

²⁸⁹ M. Wojtuń, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych*, PiP z. 2/2021, s. 10.

²⁹⁰ Tak np. wskazuje się, że m.in. zasada decentralizacji jest zasadą wyrażającą istotę ładu publicznego: M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio G, vol. LXIV, 1, 2017, s. 42.

przedstawiciele doktryny skoncentrowane były często na bezkrytycznej analizie tego zjawiska; odwoływano się przy tym także do dawnej nauki polskiego prawa administracyjnego²⁹¹, w której decentralizacja obok centralizacji wskazywana był jako istotny element ustrojowego prawa administracyjnego.

Jednak zmiany, wprowadzane w ostatnich latach w systemie prawa, wyrażające silne tendencje recentralizacyjne, spowodowały zmianę nastawienia przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Zaznaczyć natomiast należy, że opisana wyżej postawa (bezrefleksyjności) – tak częsta w dwudziestopięcioleciu następującym po 1989 r. – nie dotyczyła wszystkich autorów, a pewne wątpliwości – o czym będzie mowa niżej – pojawiły się niemalże bezpośrednio po przeprowadzonych reformach administracji. Chociaż więc dopiero po 2015 r. pojawiło się wiele prac naukowych dotyczących recentralizacji²⁹², to jednak już wcześniej wskazywano, że i we współczesnym rozwoju państw kapitalistycznych, mimo zdawałoby się zapory nie do pokonania w postaci samorządu lokalnego, dążność do centralizacji nie jest enigmatyczna²⁹³. Co więcej, już od lat 90. XX wieku wielu przedstawicieli doktryny alarmowało, że podejmowane zmiany w prawie oraz niedokończone reformy administracji spowodują recydywę systemu centralistycznego.

W wielu dotychczasowych pracach w części dot. centralizacji i układu scentralizowanego, sugerowano (często nie wprost), iż układ taki należy już do przeszłości. Niewątpliwie spowodowane to było reformami przeprowadzonymi po roku 1989. Pierwotnie wydawało się, że reforma nie będzie miała fundamentalnego znaczenia. Jak podkreśla J. Stępień, „strony <okrągłego stołu> nie doszły – jak wiadomo – w odniesieniu do samorządu terytorialnego do żadnych istotnych porozumień. Cechowała je bowiem całkowicie odmienna filozofia, nie pozwalająca w zasadzie na żadne zbliżenie stanowisk. Ustępujący pola komuniści doskonale zdawali sobie sprawę z tego, że wprowadzenie samorządu terytorialnego będzie równoznaczne z unicestwieniem końcówki centralistycznego systemu nakazowo – rozdzielczego, jakim był do wyborów samorządowych urząd gminy, funkcjonujący w zhierarchizowanym systemie rad narodowych”²⁹⁴.

²⁹¹ Tytułem przykładu podać można definicję B. Wasiutyńskiego: „decentralizacja polega na oddaniu znacznej części zadań administracji publicznej organizacjom samorządowym”. *Prawo administracyjne*, na podstawie wykładów prof. B. Wasiutyńskiego opracował T.P., Warszawa 1936, s. 55.

²⁹² Por. np. J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz – Rzeszów 2017, s. 17–34. Podkreśla się, że „obawa związana z recentralizacją administracji publicznej staje się dziś realna i uzasadniona. Recentralizacja pojawia się w dwóch płaszczyznach: z jednej strony w przestrzeni zadań jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – w przestrzeni zadań i kompetencji podmiotów administrujących, w tym organów administracji publicznej (M. Szyrski, *Wątki orzecznicze w sprawach z zakresu realizacji zadań własnych i zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 2017, nr 3, s. 61).

²⁹³ J. Boć, w: *Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 220–221.

²⁹⁴ J. Stępień, *Kilka ostrożnych kroków*, ST 1991/nr 11–12, s. 61.

Wielu autorów przekonanych było o trwałości wprowadzanych stopniowo od 1990 r. rozwiązań; wierzone, że będą one trwały długo – przez wiele dziesięcioleci. Tym bardziej, że nie było to „zwykłe reformy”, lecz głęboka transformacja ustroju administracyjnego Polski. Określenia „transformacja ustrojowa” używają m.in. J. Regulski oraz M. Kulesza, by podkreślić, że zmiany te miały przełomowe znaczenie i zupełnie inny ciężar i charakter niż te reformy administracyjne, jakie są przeprowadzane w różnych krajach świata, aby usprawnić funkcjonowanie ustabilizowanych ustrojów. Autorzy ci podkreślają, że nastąpiła głęboka przebudowa mechanizmów państwowych i że była to budowa nowego ustroju²⁹⁵.

Jednak nie wszyscy autorzy zachwycali się systemem wprowadzanych od 1990 r. reform, które kontynuowane były w 1998 r. Już kilka miesięcy po wprowadzeniu w Polsce samorządu terytorialnego – gminnego M. Kulesza ostrzegał (w artykule naukowym ze stycznia 1991 r.), że widoczne są pewne zagrożenia. Autor ten wskazywał m.in. na zarysowaną dysproporcję – przewagę zadań i kompetencji administracyjnych nad zadaniami ogólnego zarządu – diagnostycznymi, planistycznymi, organizatorskimi, realizacyjnymi – w sferze użyteczności publicznej²⁹⁶. Już w dwa lata później – w 1993 r. – wyrażał on obawy, co do tego, jaki będzie stosunek zwyciężskich sił parlamentarnych do reformy administracji publicznej. I dalej wskazywał, że jeżeli kroki reformatorskie nie zostaną poczynione, dominanta zarządzania centralnego, nieobca dzisiejszemu układowi, utrwali się i wzmocni w strukturach administracyjnych. A jak dowiodło doświadczenie jest to system niewydolny²⁹⁷.

Warto zwrócić uwagę na poglądy tego autora, bowiem w kolejnych latach – dokonując analizy wprowadzanych zmian w prawie – rozszerzał on swoją tezę o zaniechaniach ustawodawczych i zagrożeniach stąd wynikających.

Wskazywał mianowicie, że okres po reformie z 1998 r. wymagał głębokiej analizy struktur administracyjnych i mechanizmów zarządzania publicznego w różnych aspektach, w celu dostosowania działalności władzy publicznej do nowego modelu ustrojowego, a także do przeprowadzenia koniecznych korekt. Niestety, nic takiego nie nastąpiło. Skutek tego był taki, że administracja publiczna zamiast być czynnikiem sprawczym przemian, sama tkwiła w marażmie, co ułatwiło rozwój patologii różnego rodzaju (np. patologii organizacyjnych, korupcji). Stan taki wpłynął negatywnie na zaufanie obywateli do władzy, osłabiając mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego i znaczenie procedur demokratycznych.²⁹⁸

Autor ten uważa, że lata 2001–2005 przyniosły wręcz zaniechanie rozpoczętych reform i w konsekwencji, co oczywiste – zaczęła następować dekompozycja dopiero co wprowadzonego systemu. Nastąpiła znacząca recentralizacja zarządzania publicznego, zwłaszcza w dziedzinie finansów publicznych. Wymienia on

²⁹⁵ J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009, s. 13.

²⁹⁶ M. Kulesza, *Zagrożenia reformy (w sprawie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego)*, ST 1991/1–2, s. 90.

²⁹⁷ M. Kulesza, *Stan prac nad reformą administracji publicznej*, ST 1993/10, s. 46.

²⁹⁸ M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, ST nr 7–8/2006, s. 5–6.

przykładowe zaniechania: zniweczenie zespolenia administracji terytorialnej pod zwierzchnictwem wojewody i starosty; wytworzono pole konfliktu między wojewodą a samorządem województwa – poprzez utrzymanie i rozszerzenie funkcji zarządzających województwa (a miało być to zadanie samorządu województwa)²⁹⁹.

Potwierdził on swoje stanowisko w innych pracach: „w ciągu ostatnich lat postępowala i nadal postępuje wtórna recentralizacja zarządzania publicznego. Rządzenie w Polsce nadal opiera się na dogmacie omnipotencji rządu – zamiast na mechanizmach współpracy: sieciowego współdziałania rządu z samorządem terytorialnym, z biznesem, z instytucjami nauki i innowacji, ze światem organizacji pozarządowych i licznych środowisk społecznych”³⁰⁰.

Podkreślić należy, że M. Kulesza w pracy z 2006 r. ocenia lata 2001–2005, a w artykule z 2007: lata 2005–2007. W obu przypadkach ocena jest negatywna. Warto zauważyć, że w latach tych rządziły odmienne ideowo ugrupowania polityczne. Cechą wspólną zaś tych rządów było dokonywanie recentralizacji zarządzania publicznego.

Już w 2006 r. obserwując ówczesne rozwiązania prawne, autor ten podkreślał, że następująca recentralizacja zarządzania jest dowodem na to, że rząd i jego administracja znowu chce – jak przed 1989 r. – zajmować się sprawami szczegółowymi, lokalnymi i regionalnymi³⁰¹. Jak więc widać, już od początku lat 90. XX wieku wskazywano na to, iż brak ustabilizowania reform, niedokończenie i pozostawienie ich w pół drogi spowoduje, że nastąpi powrót do systemu centralistycznego.

To właśnie takie niedokończenie reform administracji, w tym samorządu oraz brak wprowadzenia mechanizmów zabezpieczających na trwałe stabilizację systemu decentralizacji w znacznym stopniu ułatwiło „recydywę” centralizmu. Na aspekt (braku) trwałości decentralizacji zwracano także uwagę w literaturze przedmiotu po roku 2015. Przyjmowane po tym roku rozwiązania prawne także czynią „ustrój władzy publicznej mało stabilnym, nietrwałym, podatnym na nieuzasadnione merytorycznie zmiany – na bieżącą koniunkturę polityczną i wywoływane nią wahania”³⁰².

Rzecz jasna, nie była to jedyna przyczyna. Dużą rolę odgrywały także czynniki polityczne oraz inne, np. zewnętrzne (powrót centralizmu w innych państwach)³⁰³. Jednocześnie w aktualnej literaturze dostrzeżono i opisano sposób uzasadniania wprowadzania rozwiązań centralizacyjnych; I. Lipowicz wskazuje, iż ogólnie postęp technologiczny, zwłaszcza cyfryzacja, jest wykorzystywany jako pretekst do recentralizacji (w warunkach centralizacji łatwiej jest np. walczyć z *fake newsami*

²⁹⁹ Tamże, s. 6–7.

³⁰⁰ M. Kulesza, *Państwo-Obywatel-Samorząd*, ST nr 9 z 2007, s. 5.

³⁰¹ M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania...*, s. 7.

³⁰² J.H. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, ST 2018/10, s. 54.

³⁰³ M. Kulesza stawia zaś tezę, że dawniejsze osiągnięcia nauki prawa administracyjnego, te z okresu Polski Ludowej, stanowią dzisiaj coraz bardziej istotną barierę rozwoju instytucjonalnego naszego państwa i przeszkodę dla koniecznych zmian w legislacji administracyjnej, a także barierę dla przekształceń orzecznictwa sądowego oraz dla rozwoju doktryny prawa administracyjnego (M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, ST nr 12/2009, s. 7.

czy dezinformacją społeczeństwa), z ewentualnym przytoczeniem ogólnych wymogów modernizacji administracji publicznej. Częściej jednak czerpie się argumenty z przeszłości, z istniejących patologii administracji, niż perspektyw cyfrowej przyszłości³⁰⁴.

W literaturze podnosi się jednak, że mamy do czynienia nie tylko ze „zwykłym” powrotem do centralizacji. Postawiono nawet tezę, że w Polsce następuje ewolucja w kierunku centralizmu demokratycznego, który był charakterystyczny dla Związku Sowieckiego oraz większości innych państw komunistycznych³⁰⁵. Autor ten zwraca uwagę m.in. na narastające zagrożenia dla demokratycznego państwa prawnego, a nawet na zaawansowany już proces rozkładu tego państwa. Nieukrywaną intencją rządzących jest centralizacja władzy publicznej oraz próba wprowadzenia rozwiązań ustrojowych w rodzaju jakiejś nowej odmiany państwa autorytarnego³⁰⁶. Realna jest kontynuacja procesu autokratyzacji systemu politycznego, polegającego na stopniowym przekształcaniu instytucji politycznych liberalnej demokracji w instytucje fasady³⁰⁷. Chodzi m.in. o Trybunał Konstytucyjny.

W nauce prawa administracyjnego w okresie Polski Ludowej podkreślano, że wybieralność i odwoływalność wszystkich organów władzy, odpowiedzialność ich przed wyborcami, powoływanie organów administracji przez organy przedstawicielskie, hierarchiczna budowa całego aparatu administracji państwowej, centralizacja planowania i kierowania w życiu gospodarczym, kulturalnym i politycznym, przy jednoczesnym zachowaniu inicjatywy terenu (podwójne podporządkowanie) – wszystko to są przejawy naczelnej zasady ustrojowej centralizmu demokratycznego³⁰⁸. W pracach naukowych z tamtego okresu podkreślano, że „z przyjęcia centralizmu demokratycznego wypływa szereg konsekwencji nie tylko w strukturze, ale i w działaniu aparatu państwowego, który winien opierać się (...) na szerokiej inicjatywie i ścisłym powiązaniu z ludnością, której konstytucja gwarantuje prawnie szeroki zasięg krytyki w celu usprawnienia działania aparatu i zwalczania momentów biurokratycznych w jego działalności”³⁰⁹. Zasada centralizmu demokratycznego miała polegać na „połączeniu centralnego jednolitego kierownictwa państwowego z jak najszerszym wykorzystaniem inicjatywy, aktywności

³⁰⁴ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 236.

³⁰⁵ M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego w: Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, E. Olejniczak, R. Budzisa, Warszawa 2019, s. 22.

³⁰⁶ M. Kasiński, *Oblicza centralizmu...*, s. 56. Autor ten już wcześniej obawiał się, że zamiar realizacji programu przeobrażeń ustroju lokalnych władz publicznych w kierunku autorytaryzmu czy też jakiejś nowej wersji „centralizmu demokratycznego” nie jest jedynie hipotezą teoretyczną. Ten kierunek przekształceń ustrojowych jest przecież znany z najnowszej historii niektórych państw postkomunistycznych (M. Kasiński, *Mit lokalnego przywództwa jako narzędzie presji politycznej na zmiany modelu prawnego władzy lokalnej*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7–8/2017, s. 128).

³⁰⁷ M. Kasiński, *Oblicza centralizmu...*, s. 57.

³⁰⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 91.

³⁰⁹ H. Groszyk, *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, vol. IV, 5 z 1957 r., s. 374.

oraz prawa do decydowania lokalnych organów władzy i administracji państwowej, organizacji polityczno-społecznych i jednostek gospodarczych³¹⁰.

Analizując zaś współczesną literaturę przedmiotu dotyczącą zasady centralizmu demokratycznego, zauważyć należy, iż autorzy dostrzegli jej fasadowość i pozorność. Zakładała ona bowiem formalną obieralność wszystkich organów władzy, tak politycznej, jak i państwowej, ale jednocześnie ich podporządkowanie władzom hierarchicznie wyższym. W praktyce oznaczało to, że władze centralne decydowały o wszystkim, sprowadzając do pozorów kontrolę społeczną, a wybory – do farsy³¹¹.

W literaturze diagnozuje się, że właśnie samorząd terytorialny może się ostać jako instytucja jedynie fasadowa; wystarczy, że „sprawujący władzę w jednostkach samorządu terytorialnego poczują się upoważnieni do jednostronnego określania treści interesu publicznego i zachowań poddanych ich woli mieszkańców, nie dopuszczając ich do współdecydowania i pozbawiając przestrzeni niezbędnej do realizacji indywidualnych i grupowych interesów. Liberalna fasada ustroju samorządowego może być nadal podtrzymywana, ale rzeczywisty pluralizm polityczny i społeczny zostaje wyłączony³¹².

Przekonanie o istnieniu samorządu bez żadnego znaczenia jest podzielane przez innych autorów: „bez formalnej likwidacji samorządu może więc okazać się, że struktura władzy publicznej zmierza nieuchronnie w kierunku centrum, przejmując po kawałku kompetencje poukładane wcześniej w logiczny sposób na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego³¹³.

Zresztą także inni autorzy zwracają uwagę na odbieranie kompetencji. Wskazuje się, że kolejne szczegółowe regulacje zakreslają coraz mniejsze pole do wewnętrznej regulacji ustroju jednostki samorządowej przez jej organy stanowiące. Coraz szerszy zakres ingerencji Państwa w tym zakresie może budzić uzasadnione obawy³¹⁴.

Jednak nie chodzi tu o „zwykłe” przesunięcie kompetencji do organów administracji rządowej. W literaturze przedmiotu po roku 2015 krytykuje się rozwiązania prawne wzmacniające pozycję Rady Ministrów, np. takie, które wyposażają ją w kompetencje kreacyjne i demarkacyjne wobec jednostek samorządu terytorialnego³¹⁵. Jednocześnie jednak autor ten idzie dalej – wskazując na pewne charakterystyczne dla obecnej kadencji zjawisko – trudno mu bowiem zaakceptować sytuację, „gdy działalność jednostek samorządu terytorialnego chroni się przed nadmierną interwencją organów administracji rządowej różnymi instytucjami

³¹⁰ M. Jełowicki, w: *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* pod red. K. Sanda, Warszawa 1979, s. 50.

³¹¹ J. Reguński, M. Kulesza, op.cit., s. 18.

³¹² M. Kasiński, *Oblicza centralizmu...*, s. 60.

³¹³ J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019, s. 116.

³¹⁴ R. Budzisz, *Zmiana zasad organizacji i funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – wzmacnianie czy osłabianie decentralizacji*, w: *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej...*, s. 182.

³¹⁵ J. Szlachetko, op.cit., s. 54.

i konstrukcjami prawnymi (takimi jak samodzielność, sądowa ochrona samodzielności), a jednocześnie kwestie fundamentalne, od których zależy byt prawny oraz terytorialny wymiar jednostki samorządu terytorialnego, pozostawia <lasce i niełasce> Rady Ministrów³¹⁶. Zauważyć należy, że zjawisko to widoczne jest także w innych obszarach³¹⁷.

Odbieranie kompetencji może być jednak trudne z uwagi na to, iż samorząd terytorialny cieszy się akceptacją społeczną i stanowi istotną część życia społecznego. Obywatele nie wyobrażają sobie już życia bez samorządu terytorialnego. Jednak i samorząd ten nie musi stanowić przeszkody we wprowadzeniu rozwiązań centralizacyjnych, czy też – jak zasadnie wskazuje M. Kasiński – konstruowania państwa autorytarnego. Wprawdzie sytuacja, „w której samorząd terytorialny cieszy się akceptacją społeczną, utrudnia odbieranie mu kompetencji”³¹⁸, jednak i na to można znaleźć sposób: „podważenie tej akceptacji nie jest jednak trudne, jeżeli chroniczne niedofinansowanie prowadzi do niezdolności do realizacji zadań. Przygotowaniem do recentralizacji może być wskazywanie na większą racjonalność kosztów”³¹⁹.

5. Pojęcie samorządu

Pojęcie samorządu często utożsamia się z pojęciem autonomii. Dla wielu są to synonimy. Tymczasem należy je od siebie odróżnić. Autonomia oznacza bowiem pewną samodzielność jednostki podziału terytorialnego (np. regionu) w danym państwie. Samodzielność ta jest jednak dalej idąca niż w przypadku samorządu, albowiem organy działające w imieniu podmiotu autonomicznego mają prawo do uchwalania aktów prawnych rangi ustawowej (organy samorządu lokalnego czy regionalnego nie mogą uchwalać ustaw, a jedynie akty prawa miejscowego). Często autonomię przyznaje się niektórym regionom w danym państwie – oznacza to, że tylko niektóre regiony mają taką samodzielność, a inne jej nie posiadają. Autonomii nie należy mylić z zakresem uprawnień, jakie przysługują części składowej państwa złożonego, np. federacji – w państwie typu federacyjnego wszystkie części składowe federacji mają identyczne uprawnienia. Tymczasem w przypadku autonomii jest tak, że jeden region w danym państwie może ją posiadać, a inny już nie. Może być też tak, że zakres autonomii dwóch różnych regionów w danym państwie może być różny.

Tradycyjnie wyróżnia się trzy rodzaje samorządu – terytorialny, zawodowy i gospodarczy. Samorząd przeciwstawia się władzy państwowej (rządowej) – samorząd oznacza samodzielne wykonywanie zadań publicznych w zakresie powierzonym przez ustawy przez podmioty o charakterze niepaństwowym. Podkreślenia jednak

³¹⁶ Tamże.

³¹⁷ Np. W szkolnictwie wyższym, gdzie deklaruje się z jednej strony autonomię i wolność prowadzenia badań, a z drugiej strony wiele kwestii – w sposób większy niż dotychczas – jest lub ma być uregulowanych w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

³¹⁸ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...* s. 236.

³¹⁹ Tamże, s. 236.

wymaga, że nie można do końca przeciwstawić sobie państwa i samorządu – jedno i drugie działa bowiem w interesie publicznym, a samorząd działa w ramach państwa.

Cechą samorządu jest to, iż stanowi formę administracji zdecentralizowanej, a to oznacza, że jest wykreowany przez ustawę i działa w zakresie przez nią określonym, z tym, że posiada samodzielność i możliwość działania we własnym imieniu. Samorząd stanowi istotny element społeczeństwa obywatelskiego, z tym, że do klasycznych jego cech zaliczyć należy przymusowe uczestnictwo w samorządzie określonych grup ludzi.

Jeżeli chodzi o samorząd terytorialny, to zgodnie z art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny wykonuje samodzielnie istotną część zadań publicznych a przynależność do niego jest przymusowa – przepisy prawne wskazują bowiem wyraźnie, że mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę gminną, mieszkańcy powiatu – wspólnotę lokalną (powiatową), a mieszkańcy województwa – wspólnotę regionalną. Podkreślenia wymaga, że w literaturze samorząd terytorialny nie jest traktowany jedynie w kategoriach wykonywania zadań publicznych; idea samorządu terytorialnego wyraża coś więcej: „samorząd terytorialny stał się (...) symbolem cywilizacji europejskiej – razem z instytucją ombudsmana i niezawisłym sądownictwem, które służą realizacji praw człowieka, należy (...) do jej <wspólnego dorobku> lub <wspólnego dziedzictwa>”³²⁰.

Samorząd zawodowy z kolei posiadają niektóre zawody – często tzw. zawody zaufania publicznego. Również one mają charakter przymusowy, co oznacza, że jeżeli dana osoba chce wykonywać dany zawód, musi być równocześnie członkiem samorządu. Samorzady zawodowe powołane są także przez ustawodawcę do wykonywania istotnych zadań o charakterze publicznym, mają m.in. wpływ na decydowanie o przyjęciu kandydatów do zawodu. Samorzady zawodowe decydują ponadto o zasadach etyki danego zawodu, w ich zakresie leży prowadzenie postępowania dyscyplinarnego wobec osób, które wykonując dany zawód, naruszyły prawo i zasady etyki. Samorząd zawodowy reprezentuje też daną grupę zawodową na zewnątrz, poprzez m.in. możliwość wypowiedzania się na temat propozycji zmian legislacyjnych dotyczących danego zawodu.

Samorząd gospodarczy ma z założenia zrzęcać przedsiębiorców wykonujących dany zawód. Cechą odróżniającą samorząd gospodarczy od pozostałych dwóch rodzajów samorządu jest to, iż nie jest on co do zasady obowiązkowy. W związku z tym przypomina on bardziej inne formy zrzeszenia obywateli, o charakterze nie przymusowym (stowarzyszenia itd.).

³²⁰ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 9.

Rozdział VII

Kontrola administracji sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Zagadnienia wprowadzające

Omawiając problem kontroli administracji publicznej, należy mieć na względzie dwie perspektywy:

- 1) kontrola sprawowana przez administrację nad podmiotami zewnętrznymi (np. nad obywatelami lub przedsiębiorcami); chodzi tu o kontrolę sprawowaną;
- 2) kontrola sprawowana nad administracją.

W niniejszym rozdziale, przez pojęcie kontroli rozumieć należy kontrolę sprawowaną nad administracją.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy pojęcie kontroli oraz nadzoru. Pojęcia te w języku potocznym są ze sobą utożsamiane, tymczasem konieczne jest ich wyraźne oddzielenie. Kontrola oznacza:

- 1) Ustalenie przez podmiot kontrolujący stanu faktycznego w kontrolowanej jednostce;
- 2) Porównanie ustalonego stanu faktycznego (pkt 1) ze stanem postulowanym, ustalonym normatywnie;
- 3) Wyciągnięcie wniosków, które umieszczane są w protokole (po)kontrolnym.

Nadzór zaś idzie dalej niż kontrola – obejmuje bowiem nie tylko te trzy powyższe kroki, ale dodatkowo polega na możliwości władczej ingerencji podmiotu nadzorującego w razie stwierdzonych uchybień.

Wyróżnić można kontrolę zewnętrzną oraz wewnętrzną. Ta pierwsza sprawowana nad administracją publiczną przez podmioty znajdujące się poza systemem administracji publicznej. Z kolei kontrola wewnętrzna sprawowana jest przez podmioty znajdujące się w strukturze administracji publicznej.

Kontrolę zewnętrzną sprawują m.in.: Sejm, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Najwyższa Izba Kontroli, sądy administracyjne, społeczeństwo. Kontrola wewnętrzna sprawowana jest m.in. przez wojewodę.

W literaturze podaje się różne nazwy kontroli: inspekcja, lustracja, rewizja³²¹. Przez inspekcję rozumieć należy kontrolę sprawowaną na miejscu, poprzez wzgląd bezpośredni w działalność kontrolowanej jednostki; formę kontroli na miejscu nazywa się także wizytacją (lustracją). Z kolei rewizja to kontrola rachunkowości danej jednostki, kontrola kasy. W innym znaczeniu jest to przeszukanie pomieszczeń, bagażu, odzieży itp. W celu wykrycia nielegalnego działania danej osoby.

W swojej pracy z roku 1924 W. L. Jaworski rozpoczął swoje rozważania od przedstawienia sądownictwa administracyjnego, inne zagadnienia, w tym akt administracyjny, traktując jako „konstrukcje pomocnicze”³²². Podkreślał on, że: „państwa nie zbudujemy, jeżeli nie wytworzymy prawa i jeżeli tego prawa nie będziemy utrzymywać przy życiu, jeżeli go nie będziemy wypełniać. Sądownictwo administracyjne spełnia obydwa te zadania. Powołane do życia, aby kontrolować, czy

³²¹ Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000, s. 128.

³²² W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 69 i nast.

prawo jest wykonywane, staje się siłą swego autorytetu jednym z najpotężniejszych czynników, tworzących prawo³²³.

Także i współcześnie podkreśla się rolę sądownictwa administracyjnego, wiążąc je z demokratycznym państwem prawa. W państwie takim „nie można sobie wyobrazić funkcjonowania państwa ani prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego, bez istnienia tego sądownictwa³²⁴.

W Polsce sądownictwo administracyjne reaktywowano dopiero w roku 1980, ustanawiając Naczelny Sąd Administracyjny. Sądownictwo administracyjne było zatem wówczas jednoinstancyjne. Zaś od 1 stycznia 2004 r. wprowadzono dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Twierdzenie o zasadniczym charakterze tej reformy z 2004 r. opiera się przede wszystkim na trzech fundamentalnych zmianach. Pierwszą z nich jest przyjęcie dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowniczoadministracyjnego. Druga zmiana polega na zniesieniu nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądownictwem administracyjnym. Wreszcie, trzecia zmiana – tak wyodrębnione sądownictwo administracyjne zostało wyposażone we własną, odrębną procedurę. Do tej pory postępowanie sądowniczoadministracyjne zawsze było normowane w sposób odsyłający, tzn. podstawowe instytucje tego postępowania były uregulowane w ustawach traktujących o sądowej kontroli administracji (w kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawie o NSA), natomiast w pozostałym zakresie odsyłano do innych ustaw proceduralnych, w szczególności do kodeksu postępowania cywilnego, jak również do kodeksu postępowania administracyjnego³²⁵.

Kwestie sądowej kontroli przedstawiono także w kilku częściach niniejszej pracy. Warto natomiast podkreślić, iż pewnym dopełnieniem kontroli nad administracją publiczną, sprawowanej przez sądy administracyjne, jest kontrola sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik jest oczywiście organem, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, jednak obecnie pełni i inne funkcje: strzeże prawa do dobrej administracji czy publicznych praw podmiotowych.

2. Ogólna charakterystyka Rzecznika Praw Obywatelskich

Również w polskiej literaturze podaje się pewne cechy charakterystyczne instytucji ombudsmiana. J. Świątkiewicz w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich³²⁶, wskazał kilka cech charakterystycznych instytucji ombudsmiana (różnych w zależności od regulacji prawnej w określonych państwach):

³²³ Tamże, s. 13.

³²⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 11.

³²⁵ Por. J. P. Tarno, przedmowa do: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 5.

³²⁶ J. Świątkiewicz, *W piętnastą rocznicę ustanowienie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, w: Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 7–8.

- Niesformalizowane postępowanie przed Rzecznikiem (czego nie zapewniają jednostce rozbudowane procedury sądowe, wymagające niemałych kosztów, korzystania często z pomocy adwokata i charakteryzujące się przewlekłością postępowania).
- Instytucja ombudsmana stanowi uzupełnienie „tradycyjnych” rozwiązań instytucjonalnych, zwłaszcza w sferach nie objętych kontrolą sądową bądź w których kontrola ta jest ograniczona lub ograniczony jest do niej dostęp.
- Stwarza możliwość, w niektórych państwach, kwestionowania, w ramach obowiązujących procedur nawet orzeczeń sądowych, lub reagowania na uchybienia w działalności pozaorzeczniczej sądów i sędziów – w zakresie nie objętym niezawisłością sędziowską.
- Umożliwia reagowanie także na bezczynność organów podlegających kontroli ombudsmana. Chodzi tu o bezczynność w szerokim znaczeniu (nie tylko w zakresie niewydania decyzji). Dotyczy to także sytuacji nieobjętych k.p.a. – często zdarza się, że samo zapytanie Rzecznika powoduje ustanie bezczynności.
- RPO jest uprawniony do podejmowania działań nie tylko na wniosek, ale także z urzędu, czego w zasadzie nie mogą robić sądy.
- Obejmuje w wielu państwach zakresem kontroli nie tylko legalność, ale również przestrzeganie zasad „dobrej administracji”, „słuszności”, sprawiedliwości”, „sprawność działania administracji”, pozwala na przeciwdziałanie jej „zaniedbaniom” – tutaj także autor pisze o luzach decyzyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem, którego zadaniem jest ochrona wolności i praw człowieka i obywatela, niezależnie od tego, kim jest ten człowiek i niezależnie od charakteru wolności i praw. W Polsce pojawiły się także inne instytucje ombudsmana – o bardziej wyspecjalizowanym charakterze. Wśród nich wymienić można Rzecznika Praw Dziecka (który ma charakter konstytucyjny) oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (którego podstawę działania stanowi zwykła ustawa).

Jak się wydaje, dominuje myślenie, zgodnie z którym większa liczba instytucji ombudsmańskich przyczynia się do zwiększenia ochrony praw człowieka lub praw określonej grupy podmiotów. Mnożenie instytucji ombudsmańskich rodzi pytania o ich wzajemną relację, pozycję poszczególnych ombudsmanów względem siebie („ważność” jednego ombudsmana nad drugim), zasady współdziałania/współpracy itd. Powołanie nowej, odrębnej od Rzecznika Praw Obywatelskich instytucji ombudsmańskiej nie musi oznaczać zwiększenia ochrony praw danej grupy, a raczej pokazuje, że istnieje polityczna wola dowartościowania tej grupy, albo też uznaje się ją za niezwykle ważną dla życia społecznego, gospodarczego itd., a jednocześnie panuje przeświadczenie o częstym naruszaniu praw tej grupy, czy też sytuacja tej grupy uznawana jest za gorszą niż innych grup. Ustanawianie nowych ombudsmanów także wydaje się wątpliwe w sytuacji, gdy nie mają oni takiego samego statusu jak „ogólny” Rzecznik Praw Obywatelskich”. I tak, przykładowo, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jest podmiotem, który nie jest samodzielny. Podlega

on Prezesowi Rady Ministrów, a nie Sejmowi (jak Rzecznik Praw Obywatelskich) i może być w zasadzie w każdej chwili odwołany. Brak samodzielności czyni iluzorycznym wiele jego uprawnień (np. w trudnej sytuacji budżetowej Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może dostać od Prezesa Rady Ministrów polecenie, by nie skarżyć do sądu administracyjnego niekorzystnych dla przedsiębiorców decyzji podatkowych). Z tego też powodu niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich jest tą cechą, która jego uprawnienia czyni realnymi.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich wskazuje, że w sprawach dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy nie nastąpiło naruszenie prawa, ale również innych wartości wysoko cenionych. Ustawa wskazuje tu zgodność z prawem działalności organów władzy publicznej a także wartości wyrażone jako zasady współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.r.p.o.).

W literaturze prawniczej omawiane wartości traktuje się jako kryteria działania Rzecznika Praw Obywatelskich; M. Szubiakowski, omawiając art. 208 Konstytucji RP, wskazujący na podstawowe zadanie Rzecznika w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, podaje, że regulacja ustawowa uzupełnia normę art. 208 Konstytucji RP o dwa dodatkowe kryteria działania Rzecznika: możliwość badania spraw na podstawie zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej³²⁷. Kryteria te określone są w art. 1 ust. 3 u.r.p.o., który stanowi, że „w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Zadaniem Rzecznika jest zatem ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. Organy, organizacje i instytucje, zachowując się wobec osób (podmiotów) zewnętrznych w określony sposób (poprzez działanie lub zaniechanie), działają w ramach swoich uprawnień i kompetencji. Są przy tym obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela. W postępowaniu kontrolnym Rzecznik bada, czy te działania/zaniechania nie spowodowały naruszenia prawa, naruszenia zasad współżycia społecznego, naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej.

3. Zasady ogólne działania Rzecznika Praw Obywatelskich

Uwzględniając nie tylko kwestie procesowe, ale także ustrojową pozycję Rzecznika, można jednak zaproponować następujący, przykładowy katalog zasad ogólnych, które mają wpływ na postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich:

1. Zasada niezależności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich;
2. Zasada swobody Rzecznika w prowadzeniu postępowania kontrolnego;

³²⁷ M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja...*, s. 309.

3. Zasada subsydiarności;
4. Zasada współdziałania z Rzecznikiem podmiotów, do których zwróci się o pomoc;
5. Zasada odformalizowania postępowania;
6. Zasada proobywatelskiego prowadzenia postępowania.

Ad 1. Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”.

Niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich ma wymiar ustrojowy. Wyraźnie odróżnia się niezależność Rzecznika od jego niezawisłości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „niezależność cechuje Rzecznika jako organ państwa, niezawisłość winna zaś być przymiotem <substratu osobowego> tego organu. Sama niezależność od innych organów państwa oznacza zakaz tworzenia pomiędzy Rzecznikiem a innymi organami więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności Rzecznika od tych organów. Ograniczenie to nie dotyczy – jak się podkreśla – wypadków dopuszczanych przez samą Konstytucję lub ustanowionych w ustawach, ale w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi”³²⁸. Niezależność od innych organów oznacza, że żaden z nich nie może Rzecznikowi nakazać ani zakazać czegokolwiek, co mieści się w zakresie jego konstytucyjnych zadań i określonych ustawą kompetencji³²⁹.

Niezależność Rzecznika w wymiarze konstytucyjnym powiązana jest z jego relacjami z innymi organami. Jednak w wymiarze szerszym – według definicji słownikowej – niezależny to nie tylko „niepodporządkowany komuś, czemuś”, ale także „decydujący o sobie”³³⁰.

Ad 2. Zasada ta wynika z zasady niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich i może przybrać jedną z dwóch form:

- zasadę swobody Rzecznika w doborze spraw wymagających jego interwencji;
- zasadę swobody w zakresie wyboru środka prawnego przez Rzecznika i załatwienia sprawy.

Istotę tej pierwszej przedstawił Z. Witkowski: Ustawa o RPO „przyjęła zasadę swobody Rzecznika w doborze spraw wymagających jego interwencji. Oznacza to, że Rzecznik nie musi podjąć działań w następstwie każdego wniosku skierowanego doń. Rzecznik musi natomiast zapoznać się z każdym skierowanym do niego wnioskiem”³³¹. Z tej perspektywy zasada ta może odnosić się do etapu po podjęciu czynności przez Rzecznika i po zbadaniu każdego skierowanego do niego wniosku. Jeżeli Rzecznik uzna, że sprawa zasługuje na podjęcie, to prowadzi dalsze czynności, jeżeli jednak uzna, by sprawy nie prowadzić, nie podejmuje tej sprawy (art. 11

³²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09, OTK ZU 8A/2010, poz. 77.

³²⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 266.

³³⁰ <https://sjp.pwn.pl/sjp/niezalezny;2490308.html>.

³³¹ J. Galster, W. Szyzkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 269.

ust. 1 pkt 4 u.r.p.o.). Swoboda jednak dotyczy także etapu wcześniejszego: gdy do Rzecznika dochodzą wiadomości, które mogą potencjalnie wskazywać na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. W takim przypadku Rzecznik może zdecydować o niepodejmowaniu sprawy. Jeżeli wiadomość taka pochodzi ze źródła innego niż wnioszek, wówczas Rzecznik nie musi podejmować żadnych kroków.

Również pewną swobodę posiada Rzecznik w zakresie możliwości wyboru środka prawnego jakim się posłuży załatwiając sprawę (zasada swobody w zakresie wyboru środka prawnego przez Rzecznika i załatwienia sprawy). Przede wszystkim Rzecznik może podjąć jedną z czynności wskazanych w art. 11 ust. 1 pkt 1–3 u.r.p.o. lub nie podejmować sprawy (art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.p.o.). Przepisy przewidywać mogą w tym zakresie ograniczenia: wynikają one m.in. z art. 11 ust. 2 u.r.p.o., który stanowi, że w zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania.

Ad 3. W literaturze przedmiotu W. Taras, powołując się na konkretne sprawy prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, podaje, na czym polega zasada subsydiarności: zgodnie z tą zasadą Rzecznik podejmuje działania, gdy osoba, której prawa zostały naruszone, wykorzystała uprzednio wszystkie dostępne środki ochrony prawnej. Nie wyręcza on obywateli w składaniu środków prawnych, nie spełnia roli ich generalnego pełnomocnika procesowego, ani też nie udziela szczegółowych porad prawnych co do sposobu wytoczenia i prowadzenia sprawy, gdyż żaden przepis prawa nie nałożył na niego takich obowiązków. Jeżeli nie ma poważnych uchybień w samym toku postępowania (np. jego przewlekania), RPO nie podejmuje interwencji do czasu zakończenia postępowania. Rzecznik nie sugeruje właściwym organom administracji metod i technik działania, a tym bardziej nie może rozstrzygać merytorycznie spraw w zastępstwie powołanych do tego organów. Jest także oczywiste, że Rzecznik nie podejmuje się prowadzenia sprawy nawet w przypadku merytorycznie uzasadnionym, gdy nie ma proceduralnych podstaw pozwalających na ewentualne podjęcie działań przewidzianych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich³³².

Rzecznik Praw Obywatelskich nie powinien działać wówczas, gdy wnioskodawca posiada określone środki prawne. W pierwszej kolejności wnioskodawca powinien skorzystać właśnie z nich; zasada subsydiarności wyrażona w art. 11 ust. 1 pkt 2 u.r.p.o. (który daje Rzecznikowi prawo do wskazania wnioskodawcy przysługujących mu środków działania) polega na tym, że Rzecznik nie zastępuje i nie wyręcza obywateli w prowadzeniu ich spraw, a więc nie świadczy usług typowo adwokackich. Działania interwencyjne podejmuje dopiero wówczas, gdy wnioskodawca wykorzystał przysługujące mu przewidziane prawem środki działania i pomimo to w dalszym ciągu uważa, iż jego sprawa została załatwiona z naruszeniem praw i wolności³³³.

³³² W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991, z. 1, s. 44-45.

³³³ S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 40.

Ad 4. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.r.p.o. Organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności:

- 1) zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13 u.r.p.o.;
- 2) udzielać Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień;
- 3) udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć;
- 4) ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.

Przepis ten przewiduje uprawnienia Rzecznika, jakie mu przysługują wobec organów i podmiotów, do których się zwraca, prowadząc postępowanie kontrolne. Przepis ten nie przewiduje jednak żadnej sankcji za naruszenie przez organ/podmiot obowiązków w tym zakresie. Można jednak mówić co najwyżej o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej osoby, która nie dopełniła obowiązku pomocy Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Rzecznik ma prawo także wyznaczać termin, w jakim powinny być dokonane czynności określone w art. 17 ust. 2 u.r.p.o. Ustawodawca określił, że jest to uprawnienie Rzecznika. Nie zawsze więc musi on z niego korzystać. Jeżeli już korzysta, to może samodzielnie taki termin określić. Jak się wydaje, powinien on uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, a także możliwości organu, do którego Rzecznik zwraca się o pomoc.

Ad 5. Już na początku funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, w literaturze prawniczej podawano, że działalność tego organu nie może być tak sformalizowana jak działalność sądów. Jak wskazywał J. Łętowski, zadaniem Rzecznika nie jest troszczenie się tylko o praworządność administrowania, lecz także o coś więcej: o dobrą atmosferę w płaszczyźnie administracja – obywatel, a nawet o poczucie swoistego komfortu psychicznego tych ostatnich. Zadaniem Rzecznika nie jest wcale tylko troska o zapewnienie zrealizowania postanowień prawa wobec publiczności, jest nim troska o to, aby realizacja praw obywatelskich odbywała się w stosunkowo łatwy, nieskomplikowany, nie wymagający mitręgi i zachodu sposób. Sądowy tryb realizacji praw obywateli wymaga pewnej orientacji w prawie, zasięgnięcia opinii znawcy (adwokata), wniesienia skargi wraz z opłatą, uczestniczenia w rozprawie etc. Tych wszystkich niedogodności nie doznaje się, korzystając z pomocy Rzecznika³³⁴.

Odformalizowanie w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich wyraża się w tym, że wniosek kierowany do Rzecznika nie wymaga zachowania szczególnej formy. Powinien on zawierać jedynie oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy; jest ponadto wolny od opłat (art. 10 u.r.p.o.). Jest to więc minimum wymagań. Wniosek powinien zawierać jedynie minimum elementów potrzebnych do skonkretyzowania przez Rzecznika przedmiotu postępowania i podmiotu, którego prawa mają być naruszone.

³³⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 322 i nast.

Przejawia się ono także w formie prowadzenia przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego – Rzecznik ma swobodę w doborze formy tego postępowania i środków jakie podejmuje. Odformalizowanie ponadto występuje na ostatnim etapie postępowania – Rzecznik nie wydaje sformalizowanej decyzji kończącej postępowanie.

W postępowaniu Rzecznika nie stosuje się także przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W kwestiach nieuregulowanych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie stosuje się kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli zatem jakaś kwestia nie jest uregulowana przez ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich (np. kwestia terminów załatwiania spraw przez Rzecznika Praw Obywatelskich), wówczas uznać należy, iż jest to świadoma decyzja ustawodawcy.

Ad 6. Proobywatelskość wyraża się między innymi w zakresie przedmiotowym kontroli: wolności i prawa człowieka mogą zostać naruszone zarówno w treści odnoszących się do nich przepisów, jak też naruszać je mogą akty wydane na podstawie tych przepisów. W obszarze powszechnego prawa administracyjnego są to źródła prawa stanowione przez organy administracji publicznej, indywidualno-konkretne akty oraz czynności będące aktami realizacji norm prawnych zawartych w tych źródłach (E. Bojanowski, *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego* (zagadnienia wybrane), w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza* pod red. R. Hausera i L. Nawackiego, Warszawa 2005, s. 74).

Na proobywatelskie działanie Rzecznika wskazuje także A. Zoll – podkreśla on m.in., iż Rzecznik nie może podejmować władczych rozstrzygnięć: „państwo w dalszym ciągu nie jest przyjazne obywatelowi i to zarówno w swoich funkcjach legislacyjnych, jak i wykonawczych i sędziowskich. Obywatele potrzebują więc, aby silnie umocowana instytucja kontrolna, w pełni niezawisła, interweniowała w obronie człowieka i obywatela, gdy jego wolności i prawa są zagrożone złą legislacją, wadliwymi decyzjami administracyjnymi, niezgodnymi z prawem lub niesprawiedliwymi orzeczeniami sądowymi. Potrzebna jest instytucja uprawniona do dokonywania, w oparciu o skargi obywateli, własne sprawdzenie lub informacje medialne, oceny stanu przestrzegania przez władze publiczne wolności i praw człowieka i obywatela. Instytucja taka musi znajdować się poza strukturą władzy publicznej skoro tę władzę ma kontrolować. Nie może być jednak sama organem władzy; nie może podejmować żadnych władczych decyzji”³³⁵.

4. Ogólne uwagi o postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Jak podaje się w literaturze przedmiotu, „w systemie organów państwa RPO zajmuje miejsce szczególne, co przejawia się m.in. w odmiennym od innych organów kontrolnych jego trybie działania. Odmienność polega także na uregulowaniu

³³⁵ A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 90

postępowania przed RPO w sposób autonomiczny. Oznacza to, że ombudsman stosuje własną procedurę, chyba że przepis ustawy nakazuje mu stosowanie innych przepisów o charakterze procesowym, jak ma to miejsce w przypadku brania udziału w postępowaniach sądowych lub administracyjnych³³⁶.

Rzecznik nie ma kompetencji materialnoprawnej do rozstrzygnięcia danej sprawy, nie wydaje indywidualnego rozstrzygnięcia, konkretyzującego określone prawa i obowiązki. Nie stosuje się więc do niego przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Są jednak przepisy, które w określonym zakresie pozwalają stosować przepisy k.p.a. przez Rzecznika i wydawać decyzje, od których służy skarga do sądu – są to sprawy o udzielenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich informacji publicznej.

Skoro do postępowania kontrolnego przed Rzecznikiem nie stosuje się kodeksu postępowania administracyjnego, to uznać należy, że to postępowanie ma samodzielny charakter. Jeżeli jakaś kwestia nie jest uregulowana w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich (np. termin „załatwienia sprawy” przez Rzecznika), to uznać należy, iż jest to świadomy wybór ustawodawcy. Stosowanie odpowiednio przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest niedopuszczalne.

Takie postępowanie nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Zakończenie może przybierać różne formy. W sposób definitywny zostaje zamknięte: art. 11 ust. 1 pkt 1, pkt 2, 3, 4 oraz 14 pkt 1 u.r.p.o. W przypadkach określonych w art. 14 pkt 2–3 Rzecznik zwraca się do innych podmiotów, co może nieść konsekwencje w postaci wszczęcia postępowania przed tym innym podmiotem (postępowanie przed tym innym organem można nazwać „zewnątrznym”). Samo jednak postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika nie kończy się. Rzecznik w postępowaniu prowadzonym przed tym innym podmiotem przybiera jedną z form procesowych (jest np. uczestnikiem postępowania na prawach strony w postępowaniu administracyjnym lub przed sądem administracyjnym) – ale występując w tym postępowaniu „zewnątrznym” nadal wykonuje swoje funkcje kontrolerskie i prowadzi swoje postępowanie kontrolne. W tych przypadkach postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika zakończyć się może dopiero z chwilą, gdy rozstrzygnięcie wydane w tym zewnętrznym postępowaniu stanie się prawomocne/ostateczne. Wówczas to Rzecznik może, ale nie musi wystosować pismo do wnioskodawcy, informujące o zamknięciu postępowania przez siebie prowadzonego. Pismo to kończyć będzie w takim przypadku postępowanie Rzecznika. Pisma te nie są decyzjami administracyjnymi.

W postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie można wyróżnić jego „trwałych” etapów (stadiów) – można mówić o płynności w zakresie stadiów tego postępowania. O ile bowiem wszczęcie postępowania (jednak pod inną nazwą), czy prowadzenie postępowania wyjaśniającego (m.in. art. 13 u.r.p.o.) nie budzą wątpliwości, to nie w każdym postępowaniu pojawiać się będzie wyraźny etap zakończenia postępowania, rozumiany jako „załatwienie sprawy” i pisemne o tym poinformowanie. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatel-

³³⁶ W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991/1, s. 46.

szych w art. 14 wskazuje środki podejmowane przez Rzecznika po zbadaniu indywidualnej sprawy; S. Trociuk³³⁷ wyróżnia tutaj trzy grupy:

1. zakończenie postępowania – wyjaśnienie wnioskodawcy, że nie stwierdzono naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 14 pkt 1 u.r.p.o.);
2. skorzystanie z postulatywnych środków działania (art. 14 pkt 2 i 3 u.r.p.o.)³³⁸;
3. skorzystanie ze środków prawnych o charakterze procesowym (art. 14 pkt 4-8 u.r.p.o.). Te ostatnie L. Garlicki nazywa „środkami oddziaływania”³³⁹.

Skorzystanie ze środków przewidzianych w art. 16 u.r.p.o.. Jak podkreśla S. Trociuk potrzeba skorzystania ze środków przewidzianych w art. 16 ust. 1 (przedstawianie organom, organizacjom i instytucjom oceny i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw) „pojawia się wówczas, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazują na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza sferę wolności i praw”³⁴⁰. Następuje zatem pewne wykroczenie poza sprawę indywidualną, jednak jak wskazuje art. 16 ust. 1 *ab initio* u.r.p.o. Są one podejmowane „w związku z rozpatrywanymi sprawami”. Środki te stosowane są przez Rzecznika po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego.

5. Podjęcie czynności przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Wszczęcie postępowania przez Rzecznika to: „podjęcie czynności” (art. 8 i 9 u.r.p.o.). Jest to określenie szersze niż podjęcie sprawy, które dotyczy tylko wniosku. Podjęcie czynności nastąpić może zatem na wniosek (art. 9 pkt 1-2b u.r.p.o.), jak i z własnej inicjatywy („z urzędu”) – art. 9 pkt 3 u.r.p.o.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje czynności na wniosek obywateli lub ich organizacji. Mogą one zwracać się w swoim imieniu lub w imieniu osób trzecich (organizacja zaś w imieniu swoich członków).

Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy (art. 10 u.r.p.o.). Jest to wyraz odformalizowania postępowania prowadzonego przez Rzecznika. Również forma wniesienia wniosku jest dowolna – może być on wniesiony w formie ustnej, pisemnej, elektronicznej. Wnioskiem nie jest anonim, ponie-

³³⁷ S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 63.

³³⁸ O środkach postulatywnych pisze także J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 84 oraz E. Bojanowski, *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Pamiątkowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 74.

³³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 458.

³⁴⁰ S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 88.

waż nie zawiera oznaczenia wnioskodawcy. Anonim może jednak stanowić asumpt do podjęcia przez Rzecznika sprawy z własnej inicjatywy³⁴¹.

Szczególny reżim prawny dotyczy wnoszenia do Rzecznika Praw Obywatelskich wniosków przez osoby pozbawione wolności, przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych, a także przez osoby nieletnie umieszczone w placówce, zakładzie lub schronisku dla nieletnich³⁴².

Wniosek może pochodzić także od organów samorządu, przy czym pojęcia samorządu nie można ograniczać wyłącznie do samorządu terytorialnego; jest to także samorząd gospodarczy i zawodowy (np. samorząd radców prawnych, samorząd adwokatów itd.). Podjęcie czynności następuje także na wniosek Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Te dwie instytucje mogą zwrócić się do Rzecznika, gdy ich kompetencje nie pozwalają na konkretne działania w sprawach objętych ich właściwością.

Rzecznik może także podjąć sprawę z własnej inicjatywy („z urzędu”). Może to uczynić, gdy dojdzie do niego w jakikolwiek sposób informacja, że okoliczności sprawy wymagają jego działania.

Z literalnego brzmienia art. 9, 10, 11, 12 i nast. wynika, że podejmując czynności z własnej inicjatywy („z urzędu”) RPO nie mógłby prowadzić postępowania wyjaśniającego, a w jego ramach dokonywać czynności z art. 13 u.r.p.o. ponieważ: w art. 11 ust. 1 podjęcie czynności, następnie prowadzenie postępowania wyjaśniającego i podejmowanie środków z art. 13 jest zarezerwowane jedynie dla trybu wnioskowego. Jednak z tym zgodzić się nie można. I dlatego też podjęcie czynności to podjęcie sprawy: „podjęcie czynności, o których mówi art. 8 ustawy odnosi się do tej fazy postępowania, którą rozpoczyna czynność polegająca na podjęciu sprawy. W rozumieniu art. 8 ustawy chodzi zatem o czynności, dla których podstawę stanowią przepisy art. 12–17 ustawy”³⁴³.

6. Czynności Rzecznika Praw Obywatelskich po zapoznaniu się z wnioskiem

Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może – zgodnie z art. 11 ust. 1 u.r.p.o. :

- 1) podjąć sprawę,
- 2) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,
- 3) przekazać sprawę według właściwości,
- 4) nie podjąć sprawy.

Za każdym razem należy jednak zawiadomić wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy o podjętej czynności.

Podjęcie sprawy oznacza przejście do kolejnego etapu postępowania – etapu

³⁴¹ Tamże, s. 37.

³⁴² Tamże, s. 37–38.

³⁴³ Tamże, s. 29.

nazywanego postępowaniem wyjaśniającym. W postępowaniu tym Rzecznik może podjąć środki działania przewidziane m.in. w art. 12 u.r.p.o.

Poprzestanie na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania jest formą realizacji zasady subsydiarności, polegająca na tym, że Rzecznik nie zastępuje i nie wyręcza obywateli w prowadzeniu ich spraw³⁴⁴. Jeżeli zatem wnioskodawcy (lub innej zainteresowanej osobie) przysługują jakiegokolwiek środki działania (cywilne, karne, administracyjne i inne), to należy je wykorzystać w pierwszej kolejności.

Rzecznik może również przekazać sprawę według właściwości. Zastosowanie tego środka będzie możliwe wówczas, gdy wnioskodawca zwróci się do Rzecznika o podjęcie merytorycznej czynności, do wykonania której kompetencję posiada inny organ. Podkreślenia wymaga, że podstawę takiego przekazania stanowi art. 11 ust. 1 pkt 3 u.r.p.o., a nie kodeks postępowania administracyjnego. Nie można zatem stosować art. 65 k.p.a. Również organ, do którego błędnie wniesiono podanie, nie może zastosować art. 65 k.p.a. do przekazania sprawy Rzecznikowi Praw Obywatelskich³⁴⁵.

Poza tym Rzecznik Praw Obywatelskich może również nie podejmować sprawy. Uprawnienie to jest wyrazem jego niezależności. „Rzecznik nie jest organem władzy. Nie może przydzielić mieszkania, podnieść emerytury czy zmienić niekorzystnego wyroku sądowego. Może jednak domagać się od organów władzy publicznej określonego działania, tworzyć klimat szacunku dla praw człowieka, dostarczać argumentów przemawiających na korzyść obywatela”³⁴⁶. Dlatego też istotne jest, by ewentualne niepodjęcie sprawy nie powodowało ujmy dla tak określonego zadania Rzecznika.

Często osoby niezadowolone z działania Rzecznika kierują do niego prośbę o ponowne zajęcie się sprawą. Rzecznik jest organem niezależnym i w związku z tym samodzielnie podejmuje decyzję o ponownym zajęciu się sprawą. Jeżeli nastąpi odmowa ponownego zajęcia się sprawą, wówczas można wystosować stosowne pismo do wnioskodawcy. Pismo to nie jest decyzją.

³⁴⁴ Tamże, s. 40.

³⁴⁵ Por. „Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest organem administracji publicznej, któremu na podstawie art. 65 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego można przekazać sprawę według właściwości. Żądanie wszczęcia postępowania przez Rzecznika w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest dla każdego organu wiążące, również dla Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Przy czym sformułowanie „wiązące” oznacza, że organ związany żądaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pozbawiony jest możliwości zwolnienia się z nałożonego obowiązku, a tym bardziej przekazania sprawy ponownie Rzecznikowi Praw Obywatelskich” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., II SA/Wa 1528/07).

³⁴⁶ A. Zieliński, *Wielkość prawa budujemy wszyscy*, Warszawa 2000, s. 248.

7. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Określeniem „postępowanie wyjaśniające” posługuje się art. 12 pkt 1 u.r.p.o. Podejmując sprawę (etap wcześniejszy), Rzecznik może m.in. prowadzić postępowania wyjaśniające. Jednak, zamiast prowadzić takie postępowanie, może on również (art. 12 pkt 2 i 3 u.r.p.o.):

- zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej. Jak wskazuje S. Trociuk, pod pojęciem właściwości należy w tym przypadku rozumieć zdolność prawną organu do rozpoznania określonej sprawy. Właściwość organu może wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa bądź też np. z porozumień zawieranych pomiędzy organami administracji publicznej. Zwrócenie się do właściwego organu o zbadanie sprawy należy odróżnić od żądania wyjaśnień w związku z samodzielnie prowadzonym postępowaniem (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy). Zwracając się o zbadanie sprawy, Rzecznik powoduje uruchomienie przez właściwy organ określonej procedury, która w końcowym efekcie, w razie stwierdzenia naruszenia wolności lub praw, powinna doprowadzić do zastosowania przez ów organ środków przewidzianych przez prawo³⁴⁷.
- zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części. Zdaniem S. Trociuka relacje Rzecznika z Najwyższą Izbą Kontroli w takim znaczeniu reguluje art. 12 pkt 3 u.r.p.o., z którego treści jednoznacznie wynika, iż pośrednikiem w tych relacjach jest Sejm. Ponadto art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w sposób wyczerpujący określa krąg podmiotów uprawnionych do zlecenia Izbie kontroli, nie wymieniając wśród tych podmiotów Rzecznika Praw Obywatelskich. Stąd też z powołaniem się na art. 12 pkt 2 ustawy, Rzecznik nie może żądać przeprowadzenia kontroli przez NIK. Nie przekreśla to, możliwości wykorzystania art. 12 pkt 2 u.r.p.o. jako podstawy zwrócenia się bezpośrednio do NIK o przeprowadzenie kontroli określonej sprawy, z tym zastrzeżeniem, iż taki wniosek Rzecznika nie rodzi po stronie NIK obowiązku przeprowadzenia kontroli. W takim przypadku podzielając opinię Rzecznika o zasadności przeprowadzenia kontroli, NIK podejmuje czynności kontrolne z własnej inicjatywy (art. 6 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli)³⁴⁸.

Jeżeli jednak Rzecznik Praw Obywatelskich nie zdecyduje się na zastosowanie środków przewidzianych w art. 12 pkt 1 i 3 u.r.p.o., może prowadzić postępowanie wyjaśniające, podejmując jedną z czynności wskazanych w art. 13 u.r.p.o. I tak, Rzecznik ma prawo:

³⁴⁷ S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 44.

³⁴⁸ Tamże, s. 48.

- zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu (art. 13 ust. 1 pkt 1 u.r.p.o.);
- żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 13 ust. 1 pkt 2 u.r.p.o.);
- żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia (art. 13 ust. 1 pkt 3 u.r.p.o.);
- zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii (art. 13 ust. 1 pkt 3 u.r.p.o.).

Zbadanie na miejscu każdej sprawy dotyczy różnych postępowań i różnych sytuacji. W sposób szczególny odnosi się zaś do zakładów karnych, aresztów śledczych i innych miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności. Zgodnie z art. 8b § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy³⁴⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wstępu w każdym czasie, bez ograniczeń, do zakładów karnych, aresztów śledczych i innych miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności, oraz poruszania się po ich terenie, przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień od administracji tych jednostek, a także do przeprowadzania podczas nieobecności innych osób rozmów z osobami pozbawionymi wolności oraz badania ich wniosków, skarg i prośb.

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 k.p.a. Rzecznik Praw Obywatelskich może żądać od wskazanych tam podmiotów złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy. Przepisy ustawy nie zawierają tutaj żadnych ograniczeń: można żądać akt spraw także aktualnie prowadzonych. Ewentualne ograniczenia mogą wynikać z przepisów szczególnych. Zaś organ lub inny podmiot, do którego zwrócił się Rzecznik, ma obowiązek z nim współdziałać i udzielać mu pomocy. W szczególności ma obowiązek (art. 17 ust. 1 u.r.p.o.):

- 1) zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13 u.r.p.o.;
- 2) udzielać Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień;
- 3) udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć;
- 4) ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.

³⁴⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 652 ze zm.

Rzecznik może określić termin, w jakim powinny być dokonane te czynności (art. 17 ust. 2 u.r.p.o.). Jednak jest to jedynie uprawnienie Rzecznika. Nie musi on za każdym razem ustanawiać takiego terminu. Również od uznania Rzecznika zależy, jak długi będzie to termin. Przyjąć należy, iż powinien on uwzględniać także możliwości organu/podmiotu do którego Rzecznik się zwrócił.

Rzecznik może również żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia. Jak podaje S. Trociuk, w tym przypadku ustawodawca nie wyposażył Rzecznika w prawo żądania złożenia wyjaśnień, lecz ograniczył się do przyznania Rzecznikowi prawa do żądania przedłożenia informacji o stanie sprawy. O ile zatem organy administracji publicznej i inne jednostki, udzielając Rzecznikowi wyjaśnień w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 u.r.p.o., są obowiązane uzasadnić swoje postępowanie w sprawie obywatela oraz wytłumaczyć przyczyny określonego postępowania w tej sprawie, to na sądach, prokuraturze oraz innych organach ścigania ciąży wyłącznie prawny obowiązek powiadomienia Rzecznika o stanie prowadzonej sprawy³⁵⁰.

Możliwość zlecenia sporządzania ekspertyz i opinii związana jest nie tylko z wykonywaniem funkcji edukacyjnych, informacyjnych, ale pozostaje w związku także z pozostałymi kompetencjami Rzecznika. Ekspertyzy i opinie mogą być pomocne przy prowadzeniu indywidualnych spraw, ale również spraw o charakterze generalnym. Ekspertyzy i opinie mogą być (a nawet powinny) być publicznie udostępnianie i promowane (w ramach funkcji edukacyjnej i informacyjnej Rzecznika).

Badania, o których tu mowa, mogą mieć charakter społeczny, związany z wolnościami i prawami człowieka i obywatela. Umowy na przeprowadzenie badań mogą być zawierane przez Rzecznika z dowolnym podmiotem – mogą to być podmioty, które profesjonalnie zajmują się badaniami, ale także inne – np. organizacje społeczne (organizacje społeczeństwa obywatelskiego).

Jak się wydaje, z możliwości zlecenia ekspertyz i opinii Rzecznik powinien korzystać ostrożnie, by nie narazić się na zarzut „marnotrawienia środków publicznych”. Zauważyć również należy, że w Biurze Rzecznika są zatrudniane osoby, które mają także wyróżniać się wiedzą i doświadczeniem związanymi z prawami przedsiębiorcy (Biuro Rzecznika nie zatrudnia tylko osoby do administracyjnej i technicznej obsługi Rzecznika, ale także specjalistów z zakresu poszczególnych dziedzin prawa). Korzystanie z zewnętrznych ekspertów jest dopuszczalne, ale powinny nimi być osoby, które cieszą się dużym autorytetem i posiadają ponadprzeciętną wiedzę na dany temat.

³⁵⁰ S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 56.

8. Czynności podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich po zbadaniu sprawy

8.1. Uwagi wprowadzające

Czynności, jakie Rzecznik podejmuje po zbadaniu sprawy są określone w art. 14 i nast. ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zasadniczo, w art. 14 u.r.p.o. przewidziano środki w sprawach indywidualnych, natomiast w art. 16 u.r.p.o. środki o charakterze generalnym.

Środki wskazane w art. 14 u.r.p.o. to:

- wyjaśnienie wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela;
- skierowanie wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej;
- zwrócenie się do organu nadrzędnego nad powyższą jednostką, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa;
- żądanie wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi;
- żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu;
- zwrócenie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenie skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczenie w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi;
- występowanie z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach;
- wnoszenie kasacji lub rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

Dodatkowo zaś przepisy szczególne mogą przewidywać inne środki (np. możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej).

Z kolei uprawnienia o charakterze generalnym zawarte są w art. 16 u.r.p.o. Mogą one mieć jednak związek z prowadzonymi sprawami indywidualnymi. Na tej podstawie prawnej Rzecznik Praw Obywatelskich może:

- przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw (art. 16 ust. 1 u.r.p.o.);
- występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela (art. 16 ust. 2 pkt 1 u.r.p.o.);

- występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji (art. 16 ust. 2 pkt 2 u.r.p.o.);
- zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i brać udział w tym postępowaniu (art. 16 ust. 2 pkt 3 u.r.p.o.);
- występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie (art. 16 ust. 2 pkt 4).

Poniżej krótkiej charakterystyce poddane zostały uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowo-administracyjnym.

8.2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 14 pkt 6 u.r.p.o. Rzecznik Praw Obywatelskich może m.in. zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi. W literaturze z zakresu postępowania administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich jest uczestnikiem na prawach strony – działając w tym postępowaniu nie we własnym interesie. Występują one obok strony. Podkreśla się, że takie rozszerzenie układu podmiotowego o podmioty działające obok strony miało na celu zapewnienie w postępowaniu administracyjnym ochrony takich wartości, jak praworządne działanie, uwzględnianie interesu społecznego, prawa i wolności człowieka i obywatela³⁵¹.

Żądanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wszczęcia postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie tego postępowania z urzędu³⁵². Sam zatem wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nie powoduje wszczęcia tego postępowania. Podkreślenia wymaga, że organ administracji publicznej, w przypadku zgłoszenia przez Rzecznika żądania wszczęcia postępowania, nie wydaje żadnego postanowienia o wszczęciu postępowania.

Formą udziału Rzecznika w postępowaniu administracyjnym jest również przyłączenie się przez niego do już toczącego się postępowania. W takim przypadku postępowanie administracyjne już się toczy, a jego celem jest wydanie decyzji administracyjnej. Prokuratorowi, a więc i Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługują tylko procesowe prawa strony. Nie może on zatem rozporządzać przedmiotem postępowania i na przykład zawrzeć ugody administracyjnej³⁵³.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyposażony jest w legitymację odwoławczą w takim samym zakresie jak prokurator³⁵⁴. W literaturze wskazuje się, że istnieją roz-

³⁵¹ B. Adamiak (w:) *System Prawa Administracyjnego*, tom 9 *Prawo procesowe administracyjne*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2017 r, s. 148.

³⁵² Por. H. Knysiak – Sudyka, w: *Postępowanie administracyjne* pod red. T. Wosia, Warszawa 2017, s. 294.

³⁵³ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 360.

³⁵⁴ G. Łaszczycza, (w:) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 198.

bieżne stanowiska w kwestii, czy prokurator (a więc i Rzecznik Praw Obywatelskich) może wnieść odwołanie, jeżeli nie brał udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Według pierwszego stanowiska, w wypadkach określonych w art. 182–183 k.p.a. prokuratorowi służą prawa strony tylko wtedy, gdy bierze on udział w postępowaniu, a moment włączenia się będzie decydował o zakresie przysługujących prokuratorowi praw strony. Oznacza to, że legitymacja prokuratora do wniesienia odwołania jest uzależniona od udziału prokuratora w postępowaniu pierwszej instancji. Tylko wówczas prokurator ma legitymację odwoławczą. Zgodnie zaś z drugim stanowiskiem, prokuratorowi przysługuje odwołanie bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu. Przeciwny pogląd prowadziłby do sytuacji, w której prokurator oczekiwałby, żeby decyzja stała się ostateczna, ab mógł skorzystać ze środka prawnego przewidzianego w art. 184 k.p.a., co byłoby sprzeczne zarówno z wykładnią celowościową jak i z wykładnią logiczną³⁵⁵.

Zgodnie z tym pierwszym stanowiskiem prokurator, a tym samym Rzecznik Praw Obywatelskich jako podmioty na prawach strony, „mają prawo do zaskarżalności w toku instancji tylko, gdy uczestniczyły w postępowaniu przed organem I instancji”³⁵⁶. Zgodnie zatem z takim stanowiskiem przedstawicieli doktryny prawa, jeżeli Rzecznik Praw Obywatelskich nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym I instancji (nie żądał jego wszczęcia ani nie uczestniczył w już toczącym się postępowaniu), wówczas nie będzie mógł wnieść zwyczajnego środka prawnego (odwołania/wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Stanowisko takie w literaturze uzasadniane jest brzmieniem art. 188 k.p.a., zgodnie z którym „prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182–184, służą prawa strony”; wskazuje się, że „brać udział” w postępowaniu to znaczy włączyć się do postępowania. Moment włączenia się będzie decydował o zakresie przysługujących prokuratorowi praw strony³⁵⁷ (w tym przypadku będzie decydował o możliwości wniesienia odwołania).

Jednak jak się wydaje, Rzecznik Praw Obywatelskich może wnosić odwołanie, nawet jeżeli nie brał udziału w postępowaniu pierwszej instancji. Zwrot „brać udział” z art. 188 k.p.a. jest określeniem łączącym wszystkie uprawnienia prokuratora (Rzecznika Praw Obywatelskich) – może on żądać wszczęcia postępowania oraz przyłączyć się do już toczącego się postępowania) – art. 188 k.p.a. precyzuje jedynie, iż prokurator (Rzecznik) „biorący udział” w postępowaniu, ma „prawa strony” – z przepisu tego nie można wywieść, że warunkiem dopuszczalności złożenia odwołania jest „branie udziału” w postępowaniu pierwszoinstancyjnym – jeżeli prokurator (Rzecznik) korzysta ze swoich uprawnień, to ma prawa strony; i tylko tego dotyczy art. 188 k.p.a. Przepis ten stanowi ogólnie o „braniu udziału” i o przysługujących prawach strony, nie wypowiada się natomiast na temat brania udziału jako warunku wniesienia odwołania. Takie wniesienie odwołania przez Rzecznika

³⁵⁵ A. Gołęba (w:) *Postępowanie administracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2017, s. 474.

³⁵⁶ B. Adamiak, w: *System Prawa Administracyjnego*, tom 9 *Prawo procesowe administracyjne...*, s. 315.

³⁵⁷ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 728.

możliwe jest na podstawie przepisów ogólnych (m.in. art. 14 pkt 6 u.r.p.o.). Podobnie S. Trociuk uważa, że „ponieważ Rzecznik może na prawach przysługujących prokuratorowi zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, stąd też znajdują do niego zastosowanie również te przepisy k.p.a. (art. 184–189), które dotyczą wnoszonego przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji administracyjnej”³⁵⁸. M. Szubiakowski uważa, że ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich wyposaża Rzecznika „w prawo udziału we wszelkiego rodzaju postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi”³⁵⁹. Także L. Żukowski wskazuje, że uwagi dotyczące prokuratora „w pełni odnoszą się do pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym”³⁶⁰.

8.3. Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądownoadministracyjnym określone są w art. 14 pkt 6 u.r.p.o. Zgodnie z tym przepisem Rzecznik może wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w postępowaniu przed tym sądem – na prawach przysługujących prokuratorowi. Takie sformułowanie jest lakoniczne, jednak szczegółowe uprawnienia Rzecznika zawarte są w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednak kolejne nowelizacje tej ustawy (w tym dokonane poprzez tzw. nowelę kwietniową) dokonały pewnej zmiany odnoszącej się do Rzecznika (o czym niżej).

Zgodnie z art. 8 § 1 p.p.s.a. „prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony”. Dalsze przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują dalsze uprawnienia Rzecznika.

Podstawowe uprawnienie Rzecznika to możliwość złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Czynność ta powoduje wszczęcie postępowania. Drugie uprawnienie do przyłączenia się do już toczącego się postępowania (gdy postępowanie zostało zainicjowane przez podmiot inny niż Rzecznik). Rzecznik może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym bez względu na jego stadium. W judykaturze, w odniesieniu do prokuratora przyjmuje się, że o tym, czy udział prokuratora w konkretnym postępowaniu jest potrzebny, decyduje sam prokurator. Prokurator daje wyraz temu, że przystępuje do postępowania, przez samo złożenie oświadczenia w tym przedmiocie³⁶¹. Z uwagi na art. 14 pkt 6 u.r.p.o. uwagi te odnieść należy także do Rzecznika Praw Obywatelskich.

³⁵⁸ S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 70.

³⁵⁹ M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja...*, s. 312.

³⁶⁰ L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 73.

³⁶¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2016 r., IV SAB/Wr 268/14.

Legitymacja formalna³⁶² do wniesienia skargi do sądu inicjującej postępowanie, wynika z art. 50 § 1 p.p.s.a. Legitymacja Rzecznika została oparta na przesłankach formalnych. Nie musi on więc wykazywać istnienia po swojej stronie interesu prawnego. Legitymacja prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Wnoszą oni skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób.

Skargę do sądu można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. W przepisie tym chodzi o wewnątrzadministracyjne środki zaskarżenia. Jak zaznacza S. Trociuk (ale wynika to także z orzecznictwa sądowego: „Rzecznik nie ma obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia jedynie wówczas, gdy nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Jeśli natomiast Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, to może wnieść skargę do sądu administracyjnego dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia”³⁶³). Praktyczną konsekwencją przyjętej w orzecznictwie sądowym wykładni art. 52 § 1 p.p.s.a. jest więc zrównanie procesowego statusu prokuratora (RPO) z innymi podmiotami legitymowanymi do wniesienia skargi³⁶⁴; dotyczy to sytuacji, gdy Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym.

Takie zrównanie procesowego statusu Rzecznika z innymi podmiotami widoczne jest także w przypadku terminu do wniesienia skargi. Jeżeli Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, wówczas może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia mu rozstrzygnięcia w sprawie – jest to zatem termin o charakterze ogólnym, określony generalnie dla podmiotów wnoszących skargę, które uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym (art. 53 § 1 p.p.s.a.). Jeżeli zaś Rzecznik nie uczestniczył w postępowaniu administracyjnym, wówczas może wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Rzecznik Praw Obywatelskich ma również możliwość wniesienia skargi kasacyjnej. Skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (z pewnymi wyłączeniami) – art. 173 § 1 p.p.s.a.

Skarga kasacyjna jest instytucją procesową, która stwarza możliwość prawną legitymowanym podmiotom żądania weryfikacji orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny³⁶⁵. Jednym z takich podmiotów jest Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 173 § 2 p.p.s.a.). Skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem zaskarżenia wyroków sądu pierwszej instancji,

³⁶² S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 72.

³⁶³ S. Trociuk, *Komentarz* 2014, s. 72.

³⁶⁴ J.G. Firlus, w: *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2018, s. 122.

³⁶⁵ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 598.

o czym świadczy właśnie związanie podstawami skargi kasacyjnej, sprowadzające się do tego, że zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego określa autor skargi kasacyjnej wskazując naruszenie konkretnego przepisu prawa materialnego lub przepisu postępowania³⁶⁶.

Rzecznik może wnieść skargę kasacyjną po doręczeniu mu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 173 § 2 p.p.s.a.). Warunek ten podyktowany jest okolicznością, iż skarga kasacyjna musi być oparta na konkretnych podstawach (art. 174 p.p.s.a.), którymi Naczelny Sąd Administracyjny jest związany przy rozpoznaniu sprawy (art. 183 § 1 p.p.s.a.). Nie można zaś formułować zarzutów, nie znając motywów, które były podstawą rozstrzygnięcia sądu I instancji.

Skarga kasacyjna wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich, ale także przez pozostałe podmioty, powinna zawierać elementy zawarte w art. 176 p.p.s.a. Skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem prawnym i powinna czynić zadość nie tylko wymaganiom przewidzianym dla pisma w postępowaniu sądowym, lecz także właściwym dla niej wymaganiom konstrukcyjnym. W szczególności formalizm ów wiąże się z powinnością prawidłowego skonstruowania podstaw kasacyjnych, co obejmuje zarówno obowiązek ich przytoczenia, jak i uzasadnienia. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych powinno przy tym szczegółowo wskazywać do jakiego, zdaniem skarżącego, naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego doszło i na czym to naruszenie polegało, a w przypadku zarzucania uchybień przepisom procesowym należy dodatkowo wykazać, iż to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy³⁶⁷. Naczelny Sąd Administracyjny nie może samodzielnie poszukiwać przepisów, które odnosiłyby się do uzasadnienia skargi kasacyjnej.

Rzecznik jest jednym z podmiotów, który na podstawie art. 264 § 2 p.p.s.a. może składać wnioski o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Na tej podstawie Naczelny Sąd Administracyjny może podjąć tzw. uchwałę abstrakcyjną. Podkreślenia wymaga, że do występowania z wnioskiem o podjęcie są podmioty wskazane w art. 264 § 2 p.p.s.a., a więc oprócz Rzecznika Praw Obywatelskich także Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznik Praw Dziecka. Podkreślenia wymaga, że wojewódzkie sądy administracyjne nie są uprawnione do występowania o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały w przedmiocie uchwały abstrakcyjnej.

Podjęcie uchwały abstrakcyjnej jest możliwe, gdy została spełniona przesłanka materialnoprawna określona w tym przepisie, czyli uchwała ma na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym nie chodzi o wyjaśnienie jakichkolwiek przepisów, które dotyczą danej materii, danego zagadnienia, ale tych konkretnie przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów

³⁶⁶ Por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., I FSK 892/15.

³⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., I FSK 1110/16.

administracyjnych. Uzasadnienie wniosku o podjęcie uchwały jest jego istotnym wymogiem (art. 268 p.p.s.a.). Prawidłowo sporządzone uzasadnienie powinno wskazywać konkretnie na czym polegają rozbieżności w rozumieniu przepisów wskazanych we wniosku i jakie występują wątpliwości w ich interpretacji³⁶⁸. O rozbieżnościach uzasadniających podjęcie uchwały abstrakcyjnej nie mogą świadczyć rozstrzygnięcia o charakterze incydentalnym, czy też odosobnione w prezentowanym poglądzie; chodzi o to, by odmienne stanowiska dawały się uzasadnić z porównywalną mocą.

Przez pojęcie „rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych” w znaczeniu art. 15 § 1 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy rozumieć nie tylko różnicę poglądów prawnych wyrażanych w orzeczeniach sądów administracyjnych, ale również – a nawet przede wszystkim – pewną tendencję do niejako „umacniania się” składów orzekających w zajmowanych przez nie stanowiskach prawnych. W przeciwnym razie każdy przypadek stwierdzenia różnych orzeczeń sądów administracyjnych (szczególnie na poziomie sądu pierwszej instancji) stanowiłby zawsze podstawę do skutecznego wystąpienia uprawnionego podmiotu o podjęcie tzw. abstrakcyjnej uchwały przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, jako podstawa do wydania przez NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości prawnych, musi być realna. To znaczy, że nie można tej rozbieżności wyprowadzać ze stanowisk sądu zawartych w orzeczeniach, które zostały następnie uchylone bądź zmienione³⁶⁹.

³⁶⁸ Postanowienie NSA z 21 maja 2018 r., I OPS 6/17.

³⁶⁹ Por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2007 r., II GPS 1/07.

Bibliografia

1. Adamiak B. (w:) *System Prawa Administracyjnego*, tom 9 *Prawo procesowe administracyjne*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2017
2. Adamiak B.(w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2018
3. Adamiak B., *Niekonstytucyjność aktu normatywnego a czynności prawnoadministracyjne jednostki*, PiP z. 4/2008
4. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUWr No 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986
5. *Aksjologia prawa administracyjnego* tom I i II pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017
6. Balcerzak M., *Oddziaływanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze inter partes i erga omnes* (w:) A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010
7. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, komentarz do art. 33 Konstytucji RP, System Informacji Prawnej Legalis
8. Barankiewicz T., *Neoweberyzm – etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020
9. Barzak J., *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016
10. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007
11. Bednarek W., Dobkowski J., Kopacz Z., *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
12. Biernat S., *W kierunku dobrego czy złego prawa?*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa*, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca, tom I *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022
13. Blicharz J., *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022
14. Błachucki M., *Wstęp do: Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015
15. Boć J. (w:) J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003
16. Boć J., *Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, Wrocław 2001
17. Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2001
18. Boć J., w: *Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, Wrocław 2001
19. Bojanowski E., *Cofnięcie uprawnienia w przepisach prawa administracyjnego <kilka uwag>*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
20. Bojanowski E., *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod red. R. Hausera i L. Nawackiego, Warszawa 2005

21. Bojanowski E., *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Pamiątkowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005
22. Borkowski J., *Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967
23. Brzozowski W., w: *Prawa człowieka*, W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2018
24. Chróścielewski W. (w:) W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 140)
25. Cieślak Z., w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013
26. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
27. Dąbrowski W.F., *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965, nr 3
28. Dolnicki B., *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (w:) Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, pod red. B.M. Cwiertniaka, Sosnowiec 2013
29. Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008
30. Dybowski M., Romanowski M., *Próba interpretacji koncepcji prawa globalnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 4 z 2014 r.
31. Engels F., *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa. W związku z badaniami Lewisa H. Morgana*, Warszawa 1948
32. Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947
33. Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001
34. Firlus G., w: *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2018
35. Fischer B., *Współdzielenie danych jako niezbędny warunek rozwoju sztucznej inteligencji*, w: *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Warszawa 2021
36. Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007
37. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005
38. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017
39. Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2007
40. Gołęba A. (w:) *Postępowanie administracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2017
41. Goodman N., *Wstęp do socjologii*, Poznań 2009
42. Gronkiewicz A., *Kilka uwag o potrzebie kształcenia studentów prawa i administracji w zakresie kultury języka i założeń dostępności (w tym uprawnień komunikacyjno-językowych jednostek)*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022
43. Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012
44. Groszyk H., *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, vol. IV, 5 z 1957 r.
45. Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009;
46. Hervada J., *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011

47. Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968
48. Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, ST nr 1-2/2010
49. Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021
50. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
51. Izdebski H., *Postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora*, w: *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, pod red. H. Izdebskiego i A. Łazarskiej, Warszawa 2022
52. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020
53. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020
54. Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
55. Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
56. Jakubek-Lalik J., *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019
57. Jamróz A., *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2008
58. Jan Paweł II, Encyklika *Centisimus annus*
59. Janik B., *Prawo i sztuczna inteligencja*, w: *Teoria i filozofia prawa*, red: A. Dyrda, Warszawa 2021
60. Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924
61. Jaxa-Dębicka A., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008
62. Jełowicki M., w: *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* pod red. K. Sanda, Warszawa 1979
63. Jeżewski J., *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009
64. Kantor-Kozdrowicki P., *Prakseologia prawa w pracach Lona L. Fullera i Johna Finnis*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rok LXXX, zeszyt 4 z 2018 r.
65. Kasiński M., *Mit lokalnego przywództwa jako narzędzie presji politycznej na zmiany modelu prawnego władzy lokalnej*, *Przegląd Prawa Publicznego* nr 7-8/2017
66. Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego* w: *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, E. Olejniczak, R. Budzisa, Warszawa 2019
67. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
68. Kieres L., *Reglamentacja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *W poszukiwaniu dobra wspólnego*, tom I *Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, red. naukowa K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022
69. Kijowski D., *W kwestii stosowania przez organ administracji publicznej uchwał organów gmin wydanych z przekroczeniem upoważnienia ustawowego*, *Casus* 1996, nr 2

70. Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST, nr 1–2/2010
71. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
72. Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998
73. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005
74. Knysiak-Sudyka H., w: *Postępowanie administracyjne* pod red. T. Wosia, Warszawa 2017
75. Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego [w:] Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz – Rzeszów 2017
76. Kozłowska M., *Umowa cywilnoprawna*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego Warszawa 2022
77. Krawczyk J., *Postulat deglomeracji administracji publicznej – kilka uwag natury prawoadministracyjnej i konstytucyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 12/2019
78. Krawczyk M., *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermana, Warszawa 2015
79. Kulesza M., *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, ST nr 7–8/2006
80. Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, ST nr 12/2009
81. Kulesza M., *Państwo–Obywatel–Samorząd*, ST nr 9 z 2007
82. Kulesza M., *Stan prac nad reformą administracji publicznej*, ST 1993/10
83. Kulesza M., *Zagrożenia reformy (w sprawie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego)*, ST 1991/1-2
84. Kusiak-Winter R., *Administracja świadcząca*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. naukowa J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
85. Kusiak-Winter R., *Administracja w ujęciu współzrządzenia (governance)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022
86. Kusiak-Winter R., *Policja administracyjna*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022
87. Kusiak-Winter R., w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz i P. Lisowskiego, Warszawa 2022
88. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003
89. Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2000
90. Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2001
91. Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001
92. Lipowicz I., *Dobro wspólne*, RPEiS, nr 3 z 2017 r
93. Lipowicz I., *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jak reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, PiP nr 2/2022
94. Lipowicz I., *Perspektywy renesansu prawa administracyjnego w nowych warunkach technologicznych i społecznych w przyszłości*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021

95. Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, RPEiS zeszyt 4 z 2016 r.
96. Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
97. Lisowski P., *Kierownictwo (wewnętrzne)*, w: *Prawo administracyjne Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
98. Łaszczycza G., (w:) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005
99. Łaszczycza G., w: G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003
100. Łętowska E., *Dialog i metody. Interpretacja w multcentrycznym systemie prawa (cz.II)*, EPS grudzień 2008
101. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, PiP z. 3/2014
102. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
103. Łętowski J., *Wstęp*, w: *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego*, pod red. J. Łętowskiego, Ossolineum 1980
104. Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, ST 1992, nr 1–2,
105. Magoska M., *O idei partycypacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej-Arcowej*, pod red. G. Skąpskiej, Kraków 1992
106. *Mały Słownik Języka Polskiego* pod red. E. Sobol, Warszawa 1995
107. Martyniak Cz., *Obiektywna podstawa prawa według św. Tomasza z Akwinu*, w: Cz. Martyniak, *Dzieła*, Lublin 2006
108. Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018
109. Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983
110. Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003
111. Morawski L., *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014
112. Niewiadomski Z. (w:) *System Prawa Administracyjnego*, tom 1 *Instytucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010
113. Niżnik-Dobosz I., *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe (w:) Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012
114. Nowacki J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002
115. Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919
116. Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, tom I, Warszawa 1880
117. Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880
118. Olejniczak-Szałowska E., w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2016
119. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926
120. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2014
121. Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947
122. Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007

123. Pisz M., *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.*, w: *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021
124. Połuszný J., *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. J. Połusznego, Przemysł-Rzeszów, 2003
125. Połpiech-Kłak A., *Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018
126. *Prawo administracyjne*, na podstawie wykładów prof. B. Wasutyńskiego opracował T.P., Warszawa 1936
127. *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996
128. Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020
129. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004
130. Rabska T., *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
131. Regulski J. Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009
132. Ruczkowski P., *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019
133. Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004
134. Sarnecki P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. V, Warszawa 2007
135. Sawuła R., *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, ST nr 3/1997
136. Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań* (tłum. M. Bochwic-Ivanovska) Warszawa 2022
137. *Słownik łacińsko-polski według słownika H. Mengego i H. Kopii*, opracował K. Kumaniecki, Warszawa 1996
138. Sroka J., J. Podgórska-Rykała J., *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021
139. Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
140. Stankiewicz R., *Koordinacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019
141. Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960
142. Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System Prawa Administracyjnego*, tom III pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Ossolineum 1978
143. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978
144. Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972
145. Stasiowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz – Katowice 2009

146. Stasikowski R., *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008
147. Stawrowski Z., *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków-Warszawa 2006
148. Stępień J., *Kilka ostrożnych kroków*, ST 1991/nr 11–12
149. Stych M., *Struktura organizacyjna Krajowej Rady Sądownictwa*, Jurysta nr 6 z 2000
150. Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie (w:) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009
151. Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej*, PPP 2007, nr 12
152. Supernat J., *Tendencje w badaniu porównawczym administracji publicznej i prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022
153. Suwaj P.J., *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, ST nr 1–2/2010
154. Szadok-Bratuń A., *Czy prawo naturalne wiąże administrację publiczną? Uwagi wprowadzające*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016
155. Sześciło D., *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa (w:) Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji* pod red. D. Sześciło, Warszawa 2014
156. Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2005
157. Szlachetko J.H., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, ST 2018/10
158. Szubiakowski M., *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017
159. Szyrski M., *Wątki orzecznicze w sprawach z zakresu realizacji zadań własnych i zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 2017, nr 3
160. Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007
161. Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001
162. Świątkiewicz J., *W piętnastą rocznicę ustanowienie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003
163. Taras W., *Problemy administracji publicznej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego (1990–1993)*, PiP 1993, z. 11–12
164. Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991, z. 1
165. Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991/1
166. Tarno J.P., *przedmowa do: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006

167. Trociuk S., *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014
168. Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021
169. *Wartości w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2015
170. Wieczorek L., *Zjawiska patologii społecznej i przeciwdziałanie im w mieście średniej wielkości. Kryminologiczna monografia terenu*, Katowice 2013
171. Wierczyński G., *Czego nie ma w systemach informacji prawnej?*, (w:) *Nowe technologie w praktyce prawnika*, pod red. P. Ciuraka i G. Wierczyńskiego, Sopot 2021
172. Wiktorowska A., w: *Prawo administracyjne* pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 85. Podobnie: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015
173. Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008
174. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
175. Winiarska A., Klaus W., *Dyskryminacja i nierówne traktowanie jako zjawisko społeczno-kulturowe* (w:) *Studia Biura i Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, nr 2(26) 2011
176. Witkowski Z., w: J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994
177. Wojtuń M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych*, PiP z. 2/2021
178. Zalewski T., *Definicja sztucznej inteligencji*, w: *Prawo sztucznej inteligencji*, red.: L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020
179. Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
180. Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio G, vol. LXIV, 1, 2017
181. Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991
182. Zieliński A., *Wielkość prawa budujemy wszyscy*, Warszawa 2000
183. Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, PiP 1992, z. 3
184. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
185. Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020
186. Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022
187. Zimmermann J., *O aksjologii*, w: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
188. Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996
189. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022
190. Zoll A., *Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005
191. Zygmunt A., *Spór o tradycyjny model rodziny w świetle dyskursu na temat równości płci*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica 34, 2009
192. Żukowski L., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002

