

---

**ADMINISTRACJA**  
TEORIA ♦ DYDAKTYKA ♦ PRAKTYKA

---

---

Nr 1 (30)

KWARTALNIK

2013

---

#### **RADA NAUKOWA**

Zygmunt Niewiadomski – przewodniczący,  
Małgorzata Stahl – zastępca przewodniczącego,  
Adam Błaś, Bogdan Dolnicki, Roman Hauser, Iwan Hrycenko,  
Wiktor Kolisnyk, Eugeniusz Ochendowski, Jerzy Posłuszny, Petro Steciuk,  
Jan Szreniawski, Marek Wierzbowski, Wojciech Witkowski

#### **REDAKCJA**

Ludwik Żukowski – redaktor naczelny  
Robert Sawuła – zastępca redaktora naczelnego  
Maciej Kobak – sekretarz

#### **SIEDZIBA REDAKCJI**

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysł–Rzeszów  
Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie  
35-310 Rzeszów, ul. Cegielniana 14  
www.wspia.eu  
czasopismo.administracja@wspia.eu

#### **Prenumerata**

Instytucje i osoby zainteresowane prenumeratą lub zakupem pojedynczych egzemplarzy proszone są o: pobranie druku zamówienia prenumeraty ze strony [www.wspia.eu](http://www.wspia.eu) oraz przesłanie wypełnionego zamówienia faksem pod numer (17) 8670499 lub pocztą na adres: Kierownik Biblioteki Uczelnianej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, 35-310 Rzeszów, ul. Cegielniana 14

Czasopismo znajduje się w wykazie czasopism punktowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny parametrycznej jednostek naukowych

Sposób cytowania: Administracja TDP

**Tłumaczenie angielskie:** Anita Krok

**Skład i łamanie:** Sławomir Szost

**TREŚĆ ZESZYTU (30) 1/2013**  
**„ADMINISTRACJA. TEORIA – DYDAKTYKA – PRAKTYKA”**

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>prof. dr hab. Barbara Adamiak, Uniwersytet Wrocławski</i> <b>Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie</b> .....	5
<i>dr hab. prof. WSPiA Przemyśl–Rzeszów Zbigniew Czarnik</i> <b>Sprawiedliwe odszkodowanie za przymusowe przejęcie własności nieruchomości</b> .....	23
<i>dr Robert Suwaj, Uniwersytet w Białymstoku</i> <b>Jakość tworzonego prawa na przykładzie zmian dokonanych w Kodeksie postępowania administracyjnego w latach 2010–2012</b> .....	40
<i>dr Tomasz Szewc, Politechnika Śląska w Gliwicach</i> <b>Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych dotyczących osób niepełnosprawnych</b> .....	63
<i>dr Ewa Bonusiak, Uniwersytet Rzeszowski</i> <b>Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna</b> .....	82
<i>mgr Justyna Mielczarek, doktorantka, Uniwersytet Wrocławski</i> <b>Samodzielność organu administracji publicznej w wydawaniu aktów normatywnych</b> .....	99

RECENZJE

<b>Jacek Lang, Jarosław Maćkowiak, Ewa Stefańska, Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz Lex</b> <i>prof. dr hab. Jan Szreniawski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemyśl–Rzeszów</i> .....	113
<b>Marcin Janik, Policja sanitarna</b> <i>dr Piotr Szreniawski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie</i> .....	119

SPRAWOZDANIA

**Sprawozdanie z kolokwium habilitacyjnego doktora  
Piotra Stanisława Dobosza przed Radą Wydziału Prawa  
i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie**  
*dr Joanna Człowiekowska, Uniwersytet Jagielloński* .....124

GLOSY

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu  
z dnia 10 maja 2012 r., sygn. III SA/Po 263/12 (niepublikowany)** .....139

**Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Poznaniu z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Po 263/12  
(niepublikowany)**  
*dr hab. prof. UMCS w Lublinie Janusz Niczyporuk* .....151

**Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2011 r.,  
sygn. III SK 32/10** .....162

**Glosa do Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2011 r.,  
sygn. III SK 32/10**  
*mgr Wojciech Stabryła, doktorant, Wyższa Szkoła Prawa  
i Administracji Przemyśl-Rzeszów* .....174

## Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie

I. Do systemu podstawowych wartości budujących ustrój demokratycznego państwa prawa zaliczone jest prawo do procesu. Prawo do procesu, to prawo do obrony przez jednostkę na drodze prawnej a zatem na drodze regulowanej przepisami prawa zarówno przy kształtowaniu treści jej uprawnień (obowiązku), jak i po ich ukształtowaniu. Prawo do procesu pozostaje zatem w związku z stosowaniem przepisów prawa administracyjnego materialnego, które oparte jest na władztwie administracyjnym<sup>1</sup>. W klasycznej koncepcji władztwa administracyjnego wyodrębnia się takie elementy, jak: autorytatywność konkretyzacji prawa; kolejność oświadczeń woli, która zapewnia decydujące znaczenie oświadczeniu woli organu administracji publicznej; czynność prawna organu administracji publicznej korzysta z domniemania prawidłowości<sup>2</sup>. Do tych elementów klasycznej koncepcji władztwa administracyjnego należy dodać formę autorytatywnej konkretyzacji – formę decyzji administracyjnej.

Stosowanie przepisów prawa administracyjnego materialnego oparte na władztwie administracyjnym związane jest z prawem do procesu, które przez gwarancje prewencyjne i gwarancje re-

---

<sup>1</sup> Zob. poglądy doktryny prawa administracyjnego przedstawia J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 55; Z. Duniewska, *Prawo administracyjne*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2010, s. 92 i n.

<sup>2</sup> J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 46 i n.

presyjne tworzy system ochrony interesu prawnego jednostki<sup>3</sup>. Prawo do procesu otwierające prawo do sądu buduje całościowy system ochrony interesu prawnego jednostki.

**II. Stosowanie przepisów prawa administracyjnego oparte na władztwie administracyjnym budzi zastrzeżenia co do szerokiej ingerencji w prawa jednostki przez organy administracji publicznej.** Uzasadniało to poszukiwanie, przy zachowaniu regulacji określonych sfer stosunków społecznych przepisami prawa administracyjnego materialnego, innych od bezpośredniego władczego stosowania tych przepisów przez organy administracji publicznej. Dało to podstawy do wprowadzenia do sposobu stosowania prawa nieautorytatywnych czynności materialnoprawnych jednostki obwarowanych władztwem administracyjnym przesuniętym w czasie. Uprawnienie (obowiązek) określa w wyniku czynności materialnoprawnej jednostka z zastrzeżeniem ingerencji władczej organu administracji publicznej, który w wyniku autorytatywnej konkretyzacji przepisu prawa administracyjnego materialnego pozbawia skutku prawnego dokonanej czynności<sup>4</sup>.

Pierwsze regulacje władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie zostały przyjęte w prawie podatkowym. Podstawą jest rozwiązanie przyjęte w art. 21 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>5</sup> w związku z przepisami szczególnymi. Zgodnie z art. 21 § 2 „Jeżeli przepis prawa podatkowego nakłada na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje w sposób określony w § 1 pkt 1, podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty, z zastrzeżeniem § 3”. Art. 21 § 3 wprowadza konstrukcję władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie, stanowiąc, że „Jeżeli w postępowaniu po-

---

<sup>3</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 30.

<sup>4</sup> B. Adamiak, *Trwałość czynności prawnych w prawie podatkowym*, [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Wrocław 2009, s. 29.

<sup>5</sup> Dz. U. 2012 r., poz. 749 ze zm.

datkowym organ podatkowy stwierdzi, (...), że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego”. W wyniku czynności sprawdzających (art. 272 Ordynacji podatkowej) stwierdzone uchybienia, które nie mogą stanowić podstawy do korekty deklaracji, prowadzą do wszczęcia postępowania podatkowego w celu dokonania wymiaru zobowiązania podatkowego w wyższej od wykazanej w deklaracji wysokości.

Koncepcja władztwa przesuniętego w czasie została wprowadzona także w przepisach prawa administracyjnego materialnego. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w ustawie z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>6</sup>. Według art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane „Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3: 1) budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, 5-19 i 20a-21; 1a) budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 – z zastrzeżeniem art. 29a; 2) wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, 4-6 oraz 9-13; 3) budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m i wykonywaniu robót budowlanych polegających na instalowaniu: a) krat w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektów wpisanych do rejestru zabytków; b) urządzeń o wysokości powyżej 3m na obiektach budowlanych (...)”. Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane „Zgłoszenia, o których mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia”. Czynność zgłoszenia podlega kontroli właściwego organu

---

<sup>6</sup> Dz. U. 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm.

administracji publicznej pod względem formalnym i materialnym. Elementy treści czynności zgłoszenia oraz następstwa prawne braków reguluje art. 30 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, stanowiąc, że „W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2, oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw, w drodze decyzji”. Przesłanki skuteczności czynności jednostki pod względem materialnym ustanawia art. 30 ust. 6 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 30 ust. 6 „Właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli: 1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; 2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy; 3) zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje”. Wyznaczenie granic skuteczności czynności zgłoszenia zawiera również regulacja w art. 30 ust. 7, w myśl której „Właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji, o której mowa w ust. 5 obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonywanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować: 1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia; 2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; 3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych; 4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich”.



Przykładem rozwiązania prawnego opartego na władztwie administracyjnym przesuniętym w czasie jest rozwiązanie przyjęte w art. 251 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup>. Rozwiązanie to wpływa na realizację uprawnienia przez jednostkę w oparciu o prawidłowość dokonanej przez nią czynności. Według art. 251 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska „Prowadzący zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku sporządza program zapobiegania poważnym awariom przemysłowym, (...), w którym przedstawia system bezpieczeństwa gwarantujący ochronę ludzi i środowiska, stanowiący element ogólnego systemu zarządzania zakładem”. Skuteczność realizacji uprawnienia wyznacza regulacja zawarta w art. 251 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowiąc, że: „Uruchomienie zakładu o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku może nastąpić po upływie 14 dni od dnia otrzymania przez właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej programu zapobiegania awariom, jeżeli w tym terminie organ ten nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji”. Takie też rozwiązanie przyjęto w art. 258 ustawy Prawo ochrony środowiska: „Prowadzący zakład o zwiększonym ryzyku, przed dokonaniem zmian w zakładzie, instalacji, procesie przemysłowym lub zmian rodzaju, właściwości lub ilości składowanych substancji niebezpiecznych mogących mieć wpływ na wystąpienie zagrożenia awarią przemysłową, jest obowiązany do przeprowadzenia analizy programu zapobiegania awariom i wprowadzenia w razie potrzeby, zmian w tym programie (ust. 1). Przed dokonaniem zmian, o których mowa w ust.1, prowadzący zakład jest obowiązany do przedłożenia komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej zmian w programie zapobiegania awariom oraz do przekazania ich równocześnie do wiadomości wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (ust. 2). Dokonanie zmian, o których mowa w ust. 1, może nastąpić po upływie 14 dni od dnia otrzymania przez komendanta powiatowego Państwowej

---

<sup>7</sup> Dz. U. 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.

Straży Pożarnej zmian w programie zapobiegania awariom, jeżeli w tym terminie organ ten nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (ust. 3)”.

**III.** Ukształtowanie uprawnień (obowiązków) przez czynność materialnoprawną jednostki ogranicza władztwo administracyjne do kontroli zgodności z przepisami prawa materialnego tej czynności. W następstwie tej kontroli będzie bądź podjęcie władczej ingerencji w przewidzianej formie prawnej przez organ administracji publicznej, bądź milczenie organu administracji publicznej.

Przesunięte w czasie władztwo administracyjne z punktu ochrony interesu prawnego jednostki wydaje się w pełni odpowiadające wzmocnieniu sytuacji jednostki wobec państwa. To przecież czynność jednostki określa uprawnienie (obowiązek) jednostki. Pozytywna ocena wymaga jednak uwzględnienia, że czynność jednostki tylko o tyle wywoła skutek prawny, o ile właściwy organ administracji publicznej nie podejmie władczej ingerencji w granicach czasu wyznaczonego ustawowo w formie prawnej. Poddanie czynności prawnej jednostki kontroli prowadzonej przez organ administracji publicznej wymaga rozważenia co do gwarancji praw jednostki.

Pierwszą kwestią wymagającą rozważenia, to jaki charakter prawny ma kontrola czynności materialnoprawnej jednostki prowadzona przez organ administracji publicznej. Czynność materialna jednostki nie jest czynnością, która uruchamia postępowanie administracyjne. Art. 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego wyznaczając przesłanki związania organu administracji publicznej przepisami postępowania ogranicza to związanie przesłanką – rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. W regulacji prawnej władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie to czynność jednostki rozstrzyga sprawę indywidualną jednostki. Dojście do procesu następuje tylko w razie negatywnej oceny tej czynności przez organ administracji publicznej. Prowadzona przez organ administracji publicznej kontrola jest podejmowana w trybie wewnętrznym, jednostronnie bez czynnego udziału jednostki. Taki tryb,

tryb pozaprocesowy, byłby w pełni właściwy przy regulacji materialnoprawnej, która wyłączałaby wątpliwości co do dopuszczalności stosowania władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie. W przepisach prawa administracyjnego materialnego brak regulacji hipotetycznych stanów faktycznych, które nie wymagałyby podjęcia w wielu przypadkach złożonego procesu wykładni. Przykładem jest regulacja art. 30 ustawy Prawo budowlane, której wykładnia budzi wątpliwości. Podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny np. w wyroku z 24 listopada 2011 r., II OSK 1660/10<sup>8</sup> „Zakres prac, jaki zgodnie z prawem budowlanym, powinny zostać wykonane przy realizacji określonego przedsięwzięcia (np. instalacji telefonii komórkowej) zawsze wynika z konkretnej, ściśle zindywidualizowanej sytuacji, która będzie z kolei kreowała wielkość danego urządzenia, jak i sposób oraz miejsce jego realizacji. Dokonując zatem kwalifikacji prawnej, czy dane roboty budowlane wymagają pozwolenia na budowę, czy jedynie zgłoszenia, nie można czynić tego automatycznie, niezależnie od szczegółowych, technicznych założeń projektu przedstawionego przez inwestora, przyjmując, że w każdym przypadku instalacja urządzenia na obiekcie budowlanym podlega zgłoszeniu”. Jeszcze bardziej złożony stan faktyczny wymagający rozważenia z punktu widzenia zastosowania art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2471/10<sup>9</sup>. Na złożoność ustalenia przedmiotowego zakresu zgłoszenia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 811/08<sup>10</sup>: „(...) przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego należy widzieć i interpretować w kontekście innych przepisów tej ustawy, uwzględniając jego miejsce w ustawie. Z art. 28 ust. 1 ww. ustawy wynika, że regulacja zawarta w art. 29 stanowi wyjątek od zasady zamieszczonej w ust. 1 art. 28 Prawa budowlanego, zgodnie z któ-

---

<sup>8</sup> Publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>9</sup> Publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>10</sup> Publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

rą roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątków od zasady nie można zaś interpretować w drodze wykładni rozszerzającej, co prowadzi do wniosku, że przepis art. 29 ust. 2 pkt 6 nie ma zastosowania do wolnostojących trwale związanych z gruntem, urządzeń reklamowych, o których mowa w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. Drugi wniosek jaki z tego wynika prowadzi do uznania, że na gruncie przepisów Prawa budowlanego występują co najmniej dwa rodzaje urządzeń reklamowych, wymagające pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, a kryteria na jakich opiera się ten podział wynikają z brzmienia i wykładni ww. przepisów (art. 3 pkt 3, art. 2 pkt 6). Zwrot „instalowaniu” użyty w art. 29 ust. 2 pkt 6 należy uznać za adekwatny dla określenia robót budowlanych wykonywanych na obiektach budowlanych, a ilekroć w ustawie jest mowa o „budowie” zwrot ten należy odnieść między innymi do takich budowli jak wolnostojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, których budowy nie wymieniono w art. 29 ust. 1 Prawa budowlanego. Przy tak ustalonym stanie prawnym ustalenia stanu faktycznego, nie mogą prowadzić do naginania faktów do obowiązujących przepisów przez twierdzenie, że urządzenie reklamowe o określonych gabarytach i masie, parametrach wynikających z załączonego projektu budowlanego, nie są urządzeniami o których mowa w art. 3 pkt 3 lecz podlegają regulacji zamieszczonej w art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego. W języku prawniczym przy dokonywaniu wykładni przepisów prawnych podobnie jak i przy opisywaniu pewnych faktów w pismach procesowych, obowiązują autorów pewne zasady logiki i racjonalność wniosków, jeśli już nie wynikające ze znajomości pewnych zasad techniki, czy praw fizyki, to wynikające z doświadczenia życiowego. Nie można więc twierdzić, że tego typu urządzenia reklamowe, jak w niniejszej sprawie, nie jest trwale związane z gruntem, gdyż o tym nie przesądza to czy urządzenie to posiada fundament i czy jest on zagłębiony w ziemi, czy też posiada tzw. «płytkę fundamentową», nie decyduje też o tym technika i technologia w jakiej konstrukcja ta jest wykonana. Dla przyjęcia, że dany obiekt budowla-

ny jest trwale związany z gruntem istotne jest to, czy posiadanie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję (...)

Przytoczone przykłady wątpliwości interpretacyjnych granic dopuszczalności zastosowania władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie oceniane z punktu widzenia ochrony praw jednostki wymaga rozważenia szeregu podstawowych kwestii. Do tych kwestii należy zaliczyć:

- po pierwsze, regulacja przedmiotowa zakresu dopuszczalności władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych;
- po drugie, regulacja zakresu dopuszczalności władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie wyznacza przesłanki skuteczności czynności materialnoprawnej jednostki nabycia danego rodzaju uprawnienia;
- po trzecie, zakres podmiotowy zastosowania władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie;
- po czwarte, granice trwałości czynności materialnoprawnej jednostki opartej na władztwie administracyjnym przesuniętym w czasie;
- po piąte, dopuszczalność krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej kontroli czynności materialnoprawnej jednostki.

**IV.** Regulacja zakresu dopuszczalności nabywania uprawnień opartych na czynności materialnoprawnej obwarowanej władztwem przesuniętym w czasie wymaga wyznaczenia przedmiotowego rodzaju uprawnień, co do którego nie powstaną wątpliwości interpretacyjne. Jeżeli regulacja przedmiotowa rodzaju uprawnień będzie budzić wątpliwości to ma to negatywne następstwa zarówno dla ochrony praw jednostki, jak i dla obiektywnego porządku prawnego. Braki w tym zakresie regulacji prawnej naruszają ochronę interesu prawnego jednostki, dla której nie jest możliwe ustalenie jaki tryb jest właściwy do nabycia danego rodzaju uprawnienia. Dowolny wybór trybu przez jednostkę jest

wyłączony przez poddanie władztwu przesuniętemu w czasie. Oznacza to, że jednostka może podjąć realizację uprawnienia po upływie okresu, w którym dopuszczalne jest zastosowanie przez organ administracji publicznej środków władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie. Dla skutecznego nabycia uprawnienia w razie gdy jednostka wybierze tryb oparty na władztwie przesuniętym w czasie powoduje to, że również w czasie przesuwania się skuteczne nabycie danego rodzaju uprawnienia. Wykazać to można na przykładzie regulacji ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane „(...) Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia”. Zastosowanie trybu podstawowego obwarowane jest gwarancjami prawnymi wynikającymi z zasady szybkości działania (art. 35–38 kodeksu postępowania administracyjnego) oraz przyjętymi w ustawie Prawo budowlane. Według art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane „W przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia zgłoszenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki (...)”. Stan zawieszenia nabycia uprawnienia w okresie kompetencji organu administracji publicznej do wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji, przy błędnej kwalifikacji przez jednostkę trybu nabycia uprawnienia, przy wliczeniu czasu weryfikacji, której jednostka może poddać decyzję o sprzeciwie, odsuwa skuteczne nabycie uprawnienia.

Braki jasnej, przejrzystej regulacji przedmiotowej granic dopuszczalności władztwa administracyjnego przysuniętego w czasie dają możliwości obejścia regulacji podstawowego trybu nabycia przez jednostkę uprawnienia. Tak np. zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo budowlane „Pozwolenia na budowę nie wymaga budowa miejsc postojowych dla samochodów osobo-

wych do 10 stanowisk włącznie”. W wyroku z 3 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 77/08<sup>11</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wymaga ustalenia czy inwestorowi: „(...) chodziło o dokonanie zgłoszenia robót polegających na utwardzeniu terenu w celu urządzenia miejsc postojowych dla więcej niż 10 pojazdów, to w takiej sytuacji nie będzie można mówić o wykonaniu robót budowlanych wykraczających poza zakres robót określonych w zgłoszeniu ani też o późniejszej zmianie sposobu użytkowania obiektu lecz o wybudowaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę”.

V. Wyznaczenie skuteczności czynności materialnoprawnej jednostki nabycia danego rodzaju uprawnienia od braku ingerencji władczej właściwego organu administracji publicznej w czasie ustawowo wyznaczonym wymaga takiej regulacji prawnej, która nie wywołuje wątpliwości interpretacyjnych. Wymaga rozważenia jak budować władztwo przesunięte w czasie. Oparcie skuteczności czynności materialnej jednostki na braku podjęcia ingerencji władczej, w formie przewidzianej prawem, przez właściwy organ administracji publicznej wymaga określenia zarówno formy prawnej ingerencji, ale też przesłanek prawnych skuteczności władczej ingerencji. W zakresie formy prawnej przepisy prawa przyjmują jednolicie, że formą podjęcia ingerencji jest forma decyzji. Taką formę przyjmuje art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane „(...) Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie sprzeciwu (...)”. Przyjęcie formy decyzji zapewnia jednostce prawo ochrony, wprowadzając nie w stadium zgłoszenia sprzeciwu, ale przez poddanie weryfikacji decyzji w toku instancji oraz na drodze postępowania sądowoadministracyjnego.

Forma decyzji administracyjnej jako gwarancja ochrony praw jednostki nie zamyka jednak zagadnienia tej ochrony. Przy konstrukcji władztwa przesuniętego w czasie konieczne jest nie tylko

---

<sup>11</sup> Publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

określenie formy, ale też przesłanek materialnych i formalnych skuteczności działania właściwego organu administracji publicznej. Regulacja władztwa przesuniętego w czasie przez wyznaczenie jego dopuszczalnych granic powoduje, że dla skuteczności czynności materialnoprawnej jednostki realizacji uprawnienia, kwestią podstawową jest czas, w którym obowiązana jest powstrzymać się od jego realizacji. Pozostając przy ocenie rozwiązania przyjętego w art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane dla oceny skuteczności czynności materialnoprawnej istotny jest sposób obliczenia terminu dla podjęcia realizacji uprawnienia. Jednostka do wykonania robót budowlanych może przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu. W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że jest to termin materialny, po upływie, którego organ traci kompetencję. Tak np. w wyroku z 14 marca 2012 r., II OSK 2471/10<sup>12</sup> Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „Termin, o którym mowa w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego jest terminem materialnym i stanowi okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego, przy czym termin 30-dniowy, jako termin prawa materialnego nie może być przedłużony ani skracany, (...). Termin 30 dni do wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru budowy ma charakter kompetencyjny, określa bowiem czas organowi architektoniczno-budowlanemu do korzystania ze swoich kompetencji w sytuacji wypełnienia dyspozycji ust. 6 art. 30 Prawa budowlanego. Po upływie tego terminu właściwy przedmiotowo organ traci kompetencję do wydania decyzji w sprawie sprzeciwu”.

Kwalifikacja terminu nie usuwa wątpliwości interpretacyjnych w zakresie obliczenia terminu. Termin do wniesienia sprzeciwu liczy się od dnia doręczenia zgłoszenia. Kwestią kontrowersyjną jest określenie upływu terminu przez: po pierwsze, podpisanie

---

<sup>12</sup> Publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



decyzji o zgłoszeniu sprzeciwu; po drugie, nadanie decyzji w placówce polskiej operatora pocztowego; po trzecie, doręczenie decyzji jednostce. W orzecznictwie sądowym przyjęto rozwiązanie drugie. Tak w wyroku z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 79/06<sup>13</sup> „Przede wszystkim nie sposób nie zauważyć, iż ustawodawca połączył sprzeciw z taką czynnością jaką jest »wniesienie«, natomiast zgłoszenie połączono w art. 30 ustawy Prawo budowlane z taką czynnością jak »doręczenie«. Już tylko ta okoliczność wskazuje na to, iż ustawodawca przyjął, iż określona czynność przypisana każdemu z podmiotów ją realizujących ma być dopełniona w określony sposób. Tak jak dla zgłoszenia nie będzie wystarczające jego »wniesienie«, ale musi nastąpić to poprzez doręczenie organowi tegoż zgłoszenia, tak nie można oczekiwać, iż »wniesienie« sprzeciwu przez organ nastąpi z datą jego doręczenia inwestorowi. (...). Gdyby przyjąć, że termin upływa z chwilą doręczenia stronie decyzji, w której zgłoszono sprzeciw, mogłoby dojść do sytuacji, że organ miałby zaledwie kilka dni do wydania takiej decyzji np. w przypadku doręczenia zastępczego, czy też w przypadku konieczności awizowania przesyłki. Nie można mówić też o uchybieniu normie art. 110 k.p.a., bowiem ustawodawca nie uzależnił skuteczności sprzeciwu od jego doręczenia lub ogłoszenia, ale od jego wniesienia. A nie są to pojęcia tożsame. (...). Definiując pojęcie »wniesienie sprzeciwu« przez organ koniecznym jest sięgnięcie do (...) zasady równości zawartej w Konstytucji RP, a w efekcie odwołanie się do tych przepisów, które stanowią podstawę do określenia, czy nastąpiło zachowanie terminów w dokonywanych czynnościach przez inny podmiot postępowania, aniżeli organ administracji. Nie sposób nie zauważyć, iż pojęcie »wniesienia« jest jednoznacznie interpretowane w przypadku, gdy to na przykład od osoby fizycznej, jako strony oczekuje się, aby »wnosząc« odwołanie, zażalenie, (...), »wniosła« ten środek w określonym terminie. Przyjmuje się, że termin ten strona za-

---

<sup>13</sup> Publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

chowuje, gdy w określonym ustawą czasie nada przesyłkę w urzędzie pocztowym. Dlatego (...) dla określenia daty, z jaką termin uważa się za zachowany należałoby sięgnąć do zasad określonych w art. 57 § 5 k.p.a. W myśl art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo, a tym w sprawie będzie decyzja wnosząca sprzeciw, zostało np. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (...)."

W koncepcji władztwa przesuniętego w czasie na jednostkę nie może być przerzucony ciężar ustalenia, czy organ podjął wobec jej czynności materialnej ingerencję. Przepis prawa wprowadzający taką konstrukcję musi przyjąć takie rozwiązanie, które nie będzie pozostawiało jednostkę w stanie niepewności prawnej co do nabycia uprawnienia, zwłaszcza jeżeli może to powodować dla niej negatywne następstwa. Wątpliwości interpretacyjne wymagają interwencji przez zmianę regulacji prawnej. Tak np. wątpliwości interpretacyjne wywoływało zgłoszenie sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości do wpisu na listę adwokatów lub aplikantów. Dało to podstawę do przyjęcia regulacji w art. 69a ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze<sup>14</sup> „Wpis na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich uważa się za dokonany, jeżeli Minister Sprawiedliwości nie podpisze sprzeciwu od wpisu w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi kandydata. W przypadku, o którym mowa w art. 69 ust. 2, bieg terminu liczy się wówczas od dnia ponownego doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi. Minister Sprawiedliwości wyraża sprzeciw w formie decyzji administracyjnej”.

Wątpliwości interpretacyjne powstawały też w postępowaniu podatkowym. Wątpliwości te jednoznacznie przesądza art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, stanowiąc, że „Zobowiązanie podat-

---

<sup>14</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 października 2008 r., sygn. akt II GPS 4/08, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2009, nr 1, poz. 1.

kowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania”.

W konstrukcji władztwa przesuniętego w czasie przepis prawa materialnego powinien wyznaczać nie tylko termin dopuszczalnej ingerencji organu administracji publicznej, ale granice upływu tego terminu przez wprowadzenie do obrotu prawnego czynności władczej organu przez podpisanie decyzji lub doręczenie decyzji. Regulacja w przepisie prawa da jednostce pewność co do oceny skuteczności prawnej podjętej przez nią czynności materialnoprawnej.

**VI.** Władztwo przesunięte w czasie wprowadza ograniczony układ podmiotowy: jednostka dokonująca czynności materialnej oraz organ administracji publicznej właściwy do kontroli czynności materialnej jednostki. W tym zamkniętym dwupodmiotowym układzie nie ma miejsca na wystąpienie innych podmiotów. Ochrona interesów innych podmiotów spoczywa na organie administracji publicznej właściwym do kontroli czynności materialnej jednostki. Przewiduje to *expressis verbis* w zakresie kontroli czynności zgłoszenia art. 30 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, stanowiąc, że „Właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji, o której mowa w ust. 5, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować: 1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia; 2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; 3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych; 4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich”. Czynność materialnoprawna jednostki może naruszyć określone uprawnienia innych podmiotów, podmioty te jednak nie mają samoistnych środków prawnych do ochrony, przez np. wymuszenie zgłoszenia przez właściwy organ sprzeciwu. Pozostaje w zasadzie ochrona na drodze cywilnej. Na drodze administracyjnej tylko o tyle o ile dopuszczalna jest ingerencja organów administracji publicznej a jest

to związane z krzyżowaniem się kompetencji organów administracji publicznej.

**VII.** Koncepcja władztwa przesuniętego w czasie wymaga uwzględnienia granic trwałości czynności materialnoprawnej jednostki, a jest to związane z kontrolą prawidłowości czynności jednostki.

Granice trwałości czynności wyznacza kontrola właściwego organu administracji publicznej. Milczenie tego organu w określonym ustawowo czasie nadaje czynności przymiot skuteczności prawnej. Negatywna ocena zgodności z przepisami prawa czynności materialnoprawnej, wyrażona przez właściwy organ administracji publicznej w formie prawnej i w ustawowym terminie pozbawia tą czynność skuteczności prawnej. Ta negatywna ocena podlega procesowi weryfikacji na drodze administracyjnej i drodze sądowej przez jej zaskarżenie.

Powstaje kwestia dopuszczalności kontroli czynności materialnoprawnej jednostki jeżeli organ nie poddał jej ocenie negatywnej, co dało jej skuteczność prawną. Wyznaczone granice dopuszczalnej ingerencji w czasie właściwego organu administracji publicznej wobec czynności materialnoprawnej jednostki, pozbawia ten organ kompetencji.

Nasuwa się pytanie, czy oznacza to wyłączenie dopuszczalności kontroli działań jednostki. Odpowiedź na to pytanie jest związana: po pierwsze, z kwestią wadliwej oceny czynności materialnoprawnej jednostki przez właściwy organ administracji publicznej; po drugie, przekroczeniem granic wyznaczonych przepisami prawa przez czynność materialnoprawną jednostki.

Wadliwa ocena czynności materialno prawnej, w wyniku której właściwy organ administracji publicznej nie podjął ingerencji władczej wyłącza dopuszczalność jej podjęcia, po upływie ustawowego terminu. Czynność materialnoprawna jednostki, kształtuje trwale uprawnienia jednostki. Czy jednak jest to trwałość bezwzględna. O trwałości bezwzględnej można mówić, gdy przepis prawa zamyka dopuszczalność ingerencji władczej. Takie rozwiązanie przyjmuje Ordynacja podatkowa. Na trwałość czynności

jednostki wpływa instytucja przedawnienia zobowiązania podatkowego (art. 70 Ordynacji podatkowej) i przedawnienie prawa do wymiaru zobowiązania podatkowego (art. 68 Ordynacji podatkowej)<sup>15</sup>. Granice trwałości czynności materialnoprawnej jednostki wyznaczone mogą zostać przez przyjęcie rozwiązania prawnego krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej. Takie rozwiązanie przyjmuje ustawa Prawo budowlane rozdzielając kompetencje organu architektoniczno-budowlanego od kompetencji organu nadzoru budowlanego. Nadzór nad prawidłowością robót budowlanych przypisano organom nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). Do organów nadzoru budowlanego należy ocena prawidłowości robót budowlanych i w następstwie stosowanie środków prawnych przewidzianych ustawą Prawo budowlane (art. 48, art. 49b, art. 51). Ocena prawidłowości prowadzonych robót budowlanych przez organy nadzoru budowlanego będzie miała wpływ na ukształtowanie uprawnienia czynnością materialnoprawną jednostki.

**VIII.** Wprowadzenie w przepisach administracyjnego prawa materialnego konstrukcji władztwa przesuniętego w czasie wymaga uwzględnienia i uregulowania szeregu kwestii wpływających na ukształtowanie uprawnień (obowiązków) jednostki. Regulacja, która pozostawia wątpliwości interpretacyjne co do skuteczności prawnej czynności materialnoprawnej jednostki, powoduje, że atrakcyjność tej konstrukcji prawnej jest wątpliwa. Jednostka nie może być pewna co do dopuszczalności realizacji uprawnień bez negatywnych konsekwencji. Z tego też względu trudno tą konstrukcję ocenić w pełni pozytywnie bowiem z jednej strony odchodzi od pełnego władztwa, co ma uprościć procedurę nabycia danego rodzaju uprawnienia, z drugiej jednak strony pozostawia sytuację jednostki w zawieszeniu co do podjęcia przez

---

<sup>15</sup> B. Adamiak, *Trwałość czynności prawnych w prawie podatkowym*, op. cit., s. 33.

właściwy organ administracji publicznej środków władztwa przesuniętego w czasie.

## ABSTRACT

### Rights of an individual in the conception of administrative control assigned to another date

The article refers to a construction of a control assigned to another date which occurs in provisions of substantive administrative law. The Author comes to a conclusion that use of this institution requires including and settlement of a series of issues influencing a formation of rights (obligations) of an individual. Regulation, which leaves interpretative doubts concerning the legal effectiveness of an individual's substantial-legal acts, causes that attractiveness of this legal construction is doubtful. The individual cannot be sure whether realisation of the rights is permissible without negative consequences. Therefore it is difficult to evaluate this construction as fully positive because from one hand it withdraws from full control, which is to simplify a procedure of acquiring a given type of right, however on the other hand it leaves an individual's situation in postponement concerning undertaking means of control assigned to another date by an appropriate organ of public administration.

## Sprawiedliwe odszkodowanie za przymusowe przejęcie własności nieruchomości

### I. Wprowadzenie

Ochrona własności nieruchomości wydaje się fundamentem każdego porządku prawnego, który pretenduje do uznania za spełniający podstawowe wymogi nowoczesnego społeczeństwa. Ukształtowanie stosownych rozwiązań prawnych powinno uwzględniać wielorakie funkcje, jakie związane są z własnością. I nie chodzi tylko o to, by stosowne regulacje znalazły odzwierciedlenie w normach konstytucyjnych, choć te mają kluczowe znaczenie dla jakości ochrony, ale o konsekwentne realizowanie tych zasad na poziomie legislacyjnym i w procesie stosowania prawa. Osiągnięcie takiego stanu nie jest łatwe. Najprościej przedstawia się sformułowanie zasad w ustawie zasadniczej. Gorzej wypada ich realizacja, przy czym największym polem, na którym daje się obserwować liczne niedostatki jest ustawodawstwo. Ponad wszelką wątpliwość wyznacznikami ochrony własności są przede wszystkim ustawy, które wprowadzają różne formy ingerencji w prawo własności. Pośród nich szczególne znaczenie należy przypisać aktom prawodawczym z zakresu prawa publicznego. Ich rola w tym procesie jest tym bardziej znacząca, że nader często sięgają do jednostronnych i władczych sposobów ograniczania lub pozbawiania własności nieruchomości.

Drugą stroną tego zjawiska jest stan intelektualny twórców i wykonawców tak stanowionego prawa. Codzienna obserwacja kondycji tych podmiotów, stanu prac legislacyjnych, jakości judykatury, a nawet poglądów doktryny nie pozwala budować zbyt optymistycznej wizji, w ramach której można by założyć, że w pol-

skim porządku prawnym ochrona własności nieruchomości znalazła właściwe miejsce. Tak postawiona teza jest świadomym uproszczeniem, bo przecież ochrona jest realizowana na wielu płaszczyznach, ale wiele mechanizmów z nią związanych nie odpowiada roli i znaczeniu prawa własności nieruchomości jaką chcemy jemu nadać w istniejącym prawie. Często w tej materii można spotkać poglądy i postawy wprost wyjęte z przeszłości i przeniesione bezkrytycznie na grunt obowiązującego prawa. Działanie takie, w wymiarze ludzkim wydaje się uzasadnione, choćby małą elastycznością naszego myślenia i kurczowym trzymaniem się własnej wizji świata. W ujęciu systemowym i normatywnym jest niemożliwe do akceptacji, bo prowadzi do zaprzeczenia zasadom, które mają stanowić o nowej jakości porządku prawnego tworzonego po 1989 roku. Istnienie takiego stanu wprowadza chaos normatywno-aksjologiczny, a przez to nie buduje świadomości prawnej, co w przypadku nieruchomości musi być oceniane negatywnie.

Przedstawienie zjawisk niepokojących, związanych z ochroną własności wymaga wyjścia od tezy oczywistej i banalnej. Każdy, kto posiada nawet minimalne rozeznanie jurydyczne stanowczo stwierdzi, że w polskim porządku prawnym własność jest chroniona. Stanowisko takie jest trafne i na rzecz jego wsparcia można wskazać wiele przykładów<sup>1</sup>. Jednak one najczęściej odnoszą się do przeświadczenia, że każdy nowoczesny system prawny musi gwarantować taką ochronę. Zrealizowanie tego postulatu dostrzega się w przyjęciu na poziomie konstytucyjnym deklaracji chroniących własność. Nie dostrzega się jednak, że w realnym ujęciu ustawy ignorują takie założenia. Przy czym często nie zauważa się, że takie podejście do ochrony własności jest swoistym paradoksem. Z jednej strony przyjmuje się, że własność jest chroniona,

---

<sup>1</sup> Zob. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 154–157; również: T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 32 i n.; także: C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 228–238.



z drugiej akceptuje sytuację, w której nie można takiej ochrony zabezpieczyć.

Pośród wielu zagadnień jakie wiążą się z ochroną własności można wskazać takie, które mają podstawowe znaczenie, gdyż odnoszą się do konstytucyjnie określonych przesłanek ochrony, wskazanych w art. 21 i art. 64 Konstytucji RP<sup>2</sup> oraz te, które odgrywają mniejszą rolę, wynikającą z ich technicznego charakteru. Poddanie wszystkich szczegółowej analizie przekraczałoby ramy przyjętych rozważań. Należy mieć świadomość różnego charakteru tych problemów, a co się z tym wiąże, różnej oceny tak opisanych niedoskonałości porządku prawnego. Wydaje się, że pośród istotnych kwestii związanych z ochroną własności nieruchomości na pogłębioną analizę zasługuje ustalenie treści konstytucyjnego pojęcia słusznego odszkodowania za przejęcie własności nieruchomości na rzecz podmiotów realizujących cele publiczne. Zagadnieniem równie ważnym jest wskazanie właściwego modelu kontroli trybu ustalania tego odszkodowania, bo w ostateczności to on decyduje o ocenie rozwiązań funkcjonujących w prawie polskim. Zatem dalsze rozważania koncentrują się na tych problemach.

## **II. Zasada sprawiedliwości jako podstawa ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość**

Odniesienie konstytucyjnego pojęcia „słuszne odszkodowanie” do wyrażonej w konstytucji zasady sprawiedliwości wymaga sięgnięcia do pierwotnego założenia zawartego w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przyjęcie tej reguły organizującej porządek społeczno-prawny wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie o miejsce własności w tym porządku. Analiza postanowień konstytucji wskazuje, że własność jest podstawą ustroju społeczno-gospodarczego. Wynika to z art. 20 Konstytucji RP, który wskazuje

---

<sup>2</sup> Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

własność obok wolności gospodarczej jako podstawę społecznej gospodarki rynkowej. Zatem własność w polskim systemie prawnym uzyskuje specjalny status, należy do podstawowych wolności, które gwarantuje państwo każdemu obywatelowi. Idea tak pojmowanej własności należy do prawd prostych i oczywistych<sup>3</sup> i wydają się, że jest to jedyna możliwa wizja własności w społeczeństwie, które coraz częściej opisuje się nic nie znaczącym pojęciem społeczeństwa obywatelskiego. Właśnie obywatelskim może być to społeczeństwo, które chroni własność, zwłaszcza nieruchomości, a nie to, które formalnie zostanie uznane za obywatelskie, przy czym dla poprawności takiego rozumienia społeczeństwa istotne jest właściwe określenie podstaw ingerencji w prawa przysługujące obywatelom<sup>4</sup>. Ogólny mechanizm wkraczania w prawa i wolności uregulowany został w art. 31 Konstytucji RP.

Z treści tej regulacji wynika, że własność, podobnie jak wszystkie prawa i wolności nie jest wartością bezwzględna. Zatem może być ograniczona po spełnieniu prawem przewidzianych warunków. Ich katalog został wskazany w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, przy czym takie ograniczenia są dopuszczalne, o ile nie naruszają istoty praw i wolności. Oznacza to, że prawo własności nieruchomości może być ograniczone lub zniesione tylko w wyjątkowych sytuacjach. Ten sposób rozumienia ograniczeń wydaje się obowiązującym paradygmatem w orzecznictwie konstytucyjnym. Uzasadnieniem dla takiego ukształtowania statusu własności jest odwołanie się do zasady proporcjonalności. W ramach takiej koncepcji przyjmuje się, że zasada proporcjonalności jest środkiem realizacji zasady sprawiedliwości. Zawsze powinna zmierzać do polepszania standardów ochrony własności, nawet w sytuacji, gdy ze względu na tę zasadę musi dochodzić do uciążliwych ingerencji

---

<sup>3</sup> Szerzej: W. Zylber, *Istota prawa własności w nowym prawie rzeczowym*, „PiP” 1947, z. 10, s. 62–63.

<sup>4</sup> Zob. K. Wojtyczek, *Granice prawnej ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 103–108.

w treść prawa<sup>5</sup>. Z tego wynika, że w wymiarze konstytucyjnym nie może być wątpliwości jaka wartość jest chroniona. Jest nią własność, która w pewnych okolicznościach może być ograniczona, a w przypadku nieruchomości nawet zupełnie odjęta, jednak nawet w tych sytuacjach należy mieć na uwadze, że własność nie może być ujmowana relatywnie. Praktyka tworzenia prawa wskazuje, że ustawodawca ma z tym rozróżnieniem poważny problem. Przejawia się to w tym, że ciągle uznaje za doskonałe rozwiązania prawne mechanizmy wypracowane w przeszłości, a więc takie, które sprawdzały się w państwie autorytarnym i były przyjęte ze względu na odmienną zasadę systemu prawnego.

Takie działania nie mogą być akceptowane, zwłaszcza, że wychodzą z błędnych założeń aksjologicznych, odwołujących się do kolektywistycznych koncepcji własności<sup>6</sup>. Rzecz nie w tym, że takie rozumienie własności jest z natury błędne, bo w pewnych kontekstach społeczno-prawnych może mieć uzasadnienie, ale w tym, że obecny polski porządek prawny funkcjonuje w ramach innych założeń ustrojowych. Rzeczpospolita Polska nie jest państwem socjalistycznym, ale demokratycznym państwem prawnym, które ma realizować sprawiedliwość społeczną. Takie ujęcie podstaw ustrojowych jest istotną zmianą jakościową, która musi znajdować odzwierciedlenie w podejściu do ochrony własności nieruchomości na wypadek przejęcia tego prawa przez podmiot publiczny. Sposób rozumienia istoty własności nie jest specyfiką czasów współczesnych i braku jednoznacznej wizji jej miejsca w porządku społecznym. Od czasów antycznych daje się zauważyć dychotomia w podejściu do tego prawa. Już Wergiliusz zauważał, że „Przed Jowiszem o pola nie dbali rolnicy, nie lza było ogradzać ziemi ni granicy, znaczyć; wspólnota była wszędy; sama gleba da-

---

<sup>5</sup> Szerzej: P. Krawczyk, *Rola zasady proporcjonalności w wyznaczaniu granic prawa własności*, [w:] *Krytyka prawa, Niezależne studia nad prawem*, t. 1. *Własność*, Warszawa 2009, s. 287–306.

<sup>6</sup> Zob. K. Marks, F. Engels, *Święta rodzina*, Moskwa 1956, s. 51 i n.

wała hojnie wszystko i więcej nie trzeba”<sup>7</sup>. Jednak wtedy też pojawiał się problem własności prywatnej, który Owidiusz opisał jako działanie, w którym „przezorny mierniczy ziemię pociął granicami, ziemię, co była dotąd wspólna jak samo światło słońca, jak powietrze”<sup>8</sup>.

Zauważanie takiego rozróżnienia jest niezbędnym warunkiem prawidłowego podejścia do własności, a zatem i jej ochrony. Dopiero ono daje podstawę do zbudowania na poziomie legislacyjnym właściwych relacji między należną własności ochroną, a koniecznością proporcjonalnego jej naruszenia ze względu na potrzebę zabezpieczenia innych konstytucyjnych wartości. Aprobowanie tak sformułowanej tezy prowadzi do wniosku, że tylko przyznanie podmiotowi praw fundamentalnych, w skład których wchodzi prawo własności może stanowić o szczególnym statusie podmiotu i jest wyrazem nowoczesnego rozumienia idei demokratycznego państwa prawnego<sup>9</sup>. Pogląd taki powinien znajdować realizację w ustawodawstwie szczególnym, które musi poprawnie wypełniać nakazy norm konstytucyjnych. Rzeczywistość prawna nie zawsze spełnia wskazane wymagania, a przez to stanowi poważne wyzwanie dla doktryny i judykatury.

### **III. Słuszne odszkodowanie jako warunek konieczny ograniczenia prawa własności nieruchomości**

Brak jednoznacznego stanowiska w sprawie istoty i charakteru prawnego odszkodowania za przymusowe przejęcie własności<sup>10</sup> jest źródłem licznych komplikacji, które stają na drodze w sprawnym pozyskiwaniu nieruchomości dla realizacji celów publicz-

---

<sup>7</sup> Wergiliusz, *Georgiki*, w tłum. A. L. Czerny, cyt. za: R. Pipes, *Własność a wolność*, Warszawa 2000, s. 29.

<sup>8</sup> Owidiusz, *Metamorfozy*, w tłum. A. Kamińskiej, cyt. za: R. Pipes, *op. cit.*, s. 29.

<sup>9</sup> Zob. A. Pieniążek, *Demokratyczne państwo prawne. Podstawy doktrynalne, istota i charakter*, Przemysł 2002, s. 131–140.

<sup>10</sup> Szeroki wywód na ten temat przedstawia P. Wszolek, *Problematyka administracyjno-prawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Casus” 2010, nr 56, s. 9–16.

nych. Sytuacja taka jest niekorzystna, zwłaszcza w kontekście potrzeb modernizacyjnych polskiego państwa. Ten stan nie powinien jednak prowadzić do wniosku, że wywłaszczenie jest jedynym sposobem pozyskiwania nieruchomości na te cele. Taki sposób myślenia prowadzi do pojawiania się patologii. Z jednej strony polegają one na zbyt szerokim rozumieniu celów publicznych, z drugiej, na upraszczaniu normatywnego modelu wywłaszczenia. Skutkiem tych działań jest zalew incydentalnych rozwiązań prawnych, które przybierają postać ustaw szczególnych, stanowionych dla realizacji konkretnych celów, z obejściem „klasycznego” postępowania wywłaszczeniowego. Zjawisko takie musi niepokoić, gdyż w takich rozwiązaniach odchodzi się od wielu instytucji prawnych mających gwarantować należyta ochronę wywłaszczonego prawa. Tym bardziej jest to nie właściwe, że wątpliwa wydaje się potrzeba uzasadniająca takie działanie, a więc pozwalająca usprawiedliwić naruszenia prawa odwołaniem się do zasady proporcjonalności.

Na tle tak zarysowanej perspektywy pojawiają się postawy zarówno archaiczne, jak i postnowoczesne. Jako rozwiązanie racjonalne należałoby przyjąć zasadę umiaru albo dobrego smaku<sup>11</sup>. Idzie o to, by przyjmowane rozwiązania prawne wpisywały się w system wartości leżących u podstaw porządku prawnego. Konstytucja RP w art. 21 ust. 2 stanowi, że wywłaszczenie jest możliwe jedynie za słusznym odszkodowaniem. Pojęcie słusznego odszkodowania jest terminem niejednoznacznym. Niewątpliwie za słuszne należy uznać takie odszkodowanie, które spełnia inny standard właściwy dla demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie<sup>12</sup> od początku lat 90-tych przyjęto, że słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwe, czyli ekwiwalentne, bo tylko takie nie narusza istoty odszkodowania. Przyjmując ten sposób rozumienia odszkodowania podkreśla się, że odszkodowanie ekwiwalentne powinno być równoważne gospodarczo wywłaszczonej

---

<sup>11</sup> Szerzej zob. H. G. Gadamer, *Prawda i metoda*, Warszawa 2004, s. 77.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90, OTK nr 1/1990, poz. 2.

nieruchomości, gdyż ma dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy podobnej do przejętej przez państwo<sup>13</sup>.

Mimo tych poglądów, do dnia dzisiejszego judykatura nie przesądziła, czy odszkodowanie ma być pełną rekompensatą za utracone prawo. Na kanwie tych rozważań zaczęły pojawiać się z początkiem XXI wieku stanowiska, że słuszne odszkodowanie nie musi odpowiadać pełnej wartości wywłaszczonego prawa<sup>14</sup>. Tak też należałoby widzieć ten problem w kontekście zasady sprawiedliwości, bo tylko przez odniesienie się do niej, można by wprowadzać ograniczenia w jego rozmiarze, ze względu na zasadę proporcjonalności, ale wtedy kryteria ograniczające wielkość odszkodowania powinny być aksjologicznie niewątpliwe. Obecnie dziwić może tendencja do przyjmowania, że ograniczenie zakresu odszkodowania jest konsekwencją treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wcześniejsze, bardziej racjonalne rozumienie słusznego odszkodowania było wypracowane przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., w stanie prawnym, który w wymiarze normatywnym stwarzał mniej jednoznaczne podstawy ochrony własności.

#### **IV. Sprawiedliwy sposób ustalenia odszkodowania w postępowaniach wywłaszczeniowych**

Ustalenie odszkodowania za wywłączoną nieruchomość jest dokonywane w toku prawem określonych czynności. W ten sposób jest tworzona procedura, której celem jest spełnienie konstytucyjnych założeń związanych z ustaleniem wysokości odszkodowania. Takie ramowe uregulowanie zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami<sup>15</sup>. Opisany w tych przepisach sposób ustalenia odszkodowania można uznać za zasadniczy dla rozważanej problematyki. Prawo pozytywne w wielu ustawach szczególnych

---

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90, OTK 1/1990, poz. 3.

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, OTK-A nr 7/2003, poz. 76,

<sup>15</sup> Art. 128–135 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. nr 102, z 2010 r., poz. 651 ze zm., dalej; u.g.n.

wprowadza różne modyfikacje tej procedury, jednak wszystkie rozwiązania specjalne w szerszym lub węższym zakresie korzystają z zasad podstawowych. Istnienie takiego stanu zmusza do refleksji nad poprawnością takiego rozwiązania. W kontekście poczynionego założenia, że każda procedura ustalająca słuszne odszkodowanie musi prowadzić do sprawiedliwego określenia jego wysokości, niepokoić może tendencja do tworzenia szczególnych zasad odszkodowawczych na użytek poszczególnych ustaw wyłączeniowych. Dodatkowo jako aktualny rysuje się problem zawarcia tych rozwiązań w zasadzie sprawiedliwości, która musi być rozumiana w sensie materialnym, czyli ma prowadzić do ustalenia słusznego odszkodowania, a nie tylko do określenia procedury jego ustalania. Z faktu istnienia rozwiązań prawnych wskazujących na sposób ustalania wysokości odszkodowania nie wynika w sposób konieczny stwierdzenie, że tak ustalone odszkodowanie spełnia wymóg sprawiedliwości.

Wydaje się, że zasady obowiązujące w zakresie ustalania odszkodowania spełniają standard pozwalający uznać, że ustalone w tym trybie odszkodowanie można traktować jako słuszne w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP, a co za tym idzie jako sprawiedliwe. Jednak analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, że ustawy nie koniecznie ten wymóg spełniają. Zasadą przyjętą w obecnym prawie<sup>16</sup> jest ustalanie odszkodowania przez organ, który prowadzi wyłączenie. Rozwiązanie takie nawiązuje do wcześniejszych i zasadniczo odpowiada współczesnej, kontynentalnej koncepcji wyłączenia, jako postępowania prowadzonego przez administrację. Zatem można przyjąć, że jest ono powieleniem uregulowań międzywojennych, gdzie odszkodowanie także ustalał wojewoda jako organ prowadzący wyłączenie<sup>17</sup>. Jednak bliższa analiza przepisów prowadzi do wniosku, że podobieństwo tych rozwiązań prawnych jest tylko powierzchowne. Przede wszystkim na gruncie prawa wyłączenia

---

<sup>16</sup> Np. art. 129 ust. 1 u.g.n.

<sup>17</sup> Zob. art. 37 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1934 r. *Prawo o postępowaniu wyłączeniowym*, Dz. U. nr 86, poz. 776 ze zm.

czeniowego z 1934 r. ustawodawca zadbał, żeby postępowanie prowadzone przez wojewodę pozwalało osiągnąć sprawiedliwy rezultat, a więc ustalić rynkową wartość wywłaszczanego prawa.

Obecnie kłopot z ustalaniem odszkodowania wynika z tego, że żadna polska procedura regulująca ten tryb nie spełnia wymogu sprawiedliwości proceduralnej. Koncepcja takiej sprawiedliwości wywodzi się od Johna Rawlsa i zakłada istnienie niezależnego standardu pozwalającego rozstrzygnąć jaki rezultat jest sprawiedliwy oraz w ramach jakiej procedury ten skutek może być osiągnięty<sup>18</sup>. Odwołanie się do tego pojęcia jest konieczne, gdyż należy zgodzić się z twierdzeniem, że nie można osiągnąć sprawiedliwego rezultatu poza sprawiedliwą procedurą. Ten mechanizm musi mieć zastosowanie przy ustalaniu odszkodowania za wywłaszczenie. Stan normatywny odbiega od zakładanego modelu w sposób zasadniczy. Po pierwsze, co do zasady, nie dopuszcza możliwości negocjowania wysokości odszkodowania. Skromnym wyjątkiem w tej materii jest przyjęta w ustawie o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>19</sup> możliwość uzgodnienia wysokości odszkodowania pomiędzy podmiotem wywłaszczonym a wojewodą. Rozwiązanie to nie jest doskonałe, ale przełamuje dotychczasowy sposób myślenia ustawodawcy o odszkodowaniu. Szkoda tylko, że nie jest to tendencja trwała, gdyż w ustawie określającej zasady realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego<sup>20</sup> już takie rozwiązanie nie funkcjonuje. W tej materii zasadniczo obowiązujące przepisy powielają sprawdzony model wypracowany w ustawie z 1958 roku<sup>21</sup>. Pieczołowicie pielęgnowany model po-

---

<sup>18</sup> Szerzej: J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 120–124.

<sup>19</sup> Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz. U. nr 84, poz. 700.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz. U. nr 42, poz. 340, szczególnie art. 22 ust. 1.

<sup>21</sup> Szczególnie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, Dz. U. nr 10, z 1974 r., poz. 64 ze zm.



stępowania odszkodowawczego sięgający lat 50-tych XX wieku ma tę wadę, że nie traktuje wywłaszczanego jak partnera. Być może tak być musi, ale przy tej okazji nie można zapominać, że wywłaszczenie nie jest instytucją, która niedawno weszła do porządku prawnego. Zatem prawidłowe ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie nie jest nowym problemem, przed którym stają współcześni ustawodawcy.

Uzgodnienie wysokości odszkodowania powinno być mediacją między równorzędnymi stronami, bo tylko tak ujęte postępowanie spełnia postulat sprawiedliwej procedury. Zauważyć należy, że jest to przecież znany i dopuszczony w europejskiej kulturze prawnej sposób rozwiązywania sporów<sup>22</sup>. Oczywiście oparty na zupełnie innej filozofii niż model obowiązujący. Warunku tego nie spełniają przewidziane w przepisach ograniczenia w zakresie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego dopóki nie upłynie wyznaczony przez wywłaszczającego termin do zawarcia umowy przenoszącej własność<sup>23</sup>. Istnienie takiej instytucji nie stanowi nawet namiastki mediacji, gdyż nie spełnia jej podstawowych warunków. Jest prowadzone przez podmiot zainteresowany wywłaszczeniem, a nie przez obiektywnego arbitra, a przez to nie daje podstawy do swobodnej dyskusji na temat warunków związanych z przejęciem prawa własności.

Konsekwencją istnienia takiej regulacji, jest pozbawienie postępowania cech kontradiktoryjności. Nawet obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w obecnym postępowaniu wywłaszczeniowym nie zmienia oceny funkcjonującego mechanizmu. Rozprawa powinna być ważnym krokiem do sprawiedliwego ustalenia wysokości odszkodowania, podczas której wywłaszczany mógł aktywnie uczestniczyć, łącznie z prawem prowadzenia polemiki z biegłymi, którzy ustalali wartość nieruchomości na potrzeby wywłaszczenia. Poza tym organ wywłaszczający powinien pełnić rolę podmiotu odpowiedzialnego za prawi-

---

<sup>22</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 15–16.

<sup>23</sup> Np. art. 115 ust. 2 u.g.n.

dłowy przebieg postępowania. Z tego powodu nie może utożsamiać się z interesem państwa. Wreszcie rozprawa powinna służyć nie tylko osiągnięciu celów wychowawczych, na które wskazuje art. 89 § 1 k.p.a., ale temu, by ustalić wysokość odszkodowania<sup>24</sup>. Obecnie rozprawa jest elementem obligatoryjnym, ale czysto formalnym. Musi zostać przeprowadzona dla ważności decyzji kończącej postępowanie, jednak jest fasadą praworządności, a z punktu widzenia podatnika drwiną, powiększającą koszty postępowania.

Poza tym powinna być środkiem obiektywizacji działań organu ustalającego odszkodowanie. Wypełnienie takiej roli byłoby możliwe tylko w sytuacji, gdy normatywne ukształtowanie tej instytucji zmierzałoby do wykluczenia stronniczości organu wydającego decyzje o odszkodowaniu. Istniejące rozwiązania prawne nie gwarantują tego standardu, a przez to godzą w ideę sprawiedliwej procedury. Taki wniosek nasuwa się po analizie przepisów wskazujących sposób ustalenia wartości wywłaszczanego prawa. Rzeczą niezrozumiałą i konstytucyjnie karygodną jest oddanie tych działań w ręce rzeczoznawców majątkowych wskazywanych przez organ. W ogóle daleko posunięta formalizacja tych czynności prowadzi do stanu wątpliwego, w którym organ zainteresowany przejęciem prawa wskazuje podmiot, który za wynagrodzenie pochodzące od tego organu będzie ustalał wartość nieruchomości, za którą organ będzie zobowiązany zapłacić odszkodowanie. W takich przypadkach mamy do czynienia ze wszystkim, ale nie z obiektywnym ustalaniem wartości nieruchomości. Potwierdzeniem tej tezy są skandaliczne przypadki określenia wartości w różnych postępowaniach, o których nader często informują media<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Tak: art. 33 § 1 rozporządzenia z 1934 r.

<sup>25</sup> Wydaje się, że głównym problemem w działalności Komisji Majątkowej w sprawach zwrotu na rzecz kościołów i związków wyznaniowych nieruchomości przejętych w przeszłości przez PRL nie był brak dwuinstancyjności, ale rzetelnej procedury ustalenia wartości nieruchomości, właśnie przez biegłych majątkowych,

Biegły nie dość, że powoływany jest przez organ, który prowadzi postępowanie wywłaszczeniowe, to jeszcze działa w procedurze, która nie dopuszcza możliwości kwestionowania przyjętej w ten sposób wartości. Wartość wywłaszczanego prawa określona przez ten podmiot, co do zasady jest wiążąca. Przypomnieć należy, że w postępowaniu administracyjnym, w którym ustalane jest odszkodowanie obowiązuje reguła wynikająca z art. 78 ust. 2 k.p.a., zgodnie z którą dysponentem żądania dowodowego strony jest organ, ilekroć chodzi o okoliczności stwierdzone innymi dowodami. Oznacza to, że od organu zależy możliwość dopuszczenia opinii innego rzeczoznawcy. Ten fakt przesądza o niespełnieniu standardu poprawnej procedury. Odejście od tych rozwiązań wydaje się proste, a co ważniejsze nie wymaga tworzenia nowych nie sprawdzonych rozwiązań. Wystarczy tylko sięgnąć do idei zawartych w regulacji prawa wywłaszczeniowego z 1934 r. Zabieg taki wydaje się uzasadniony, choćby z tego powodu, że rozwiązania prawne wówczas przyjęte bardziej wyrażały istotę wywłaszczenia w gospodarce liberalnej, niż czynią to powielane kalki ustawy z 1958 roku. Zgodnie z tym założeniem można by przyjąć, że rzeczoznawcą uprawnionym do szacowania jest biegły sądowy, którego wyznacza właściwy prezes sądu powszechnego na wniosek organu prowadzącego postępowanie. Takie rozwiązanie ma dobre strony, bo odrywa określenie wartości prawa od organu jako podmiotu płacącego za wykonanie ekspertyzy. Przez to wprowadza w porządku prawnym poczucie i gwarancje należytej procedury, w której wywłaszczany jest traktowany podmiotowo, a państwo nie stwarza pozorów praworządności i sprawiedliwego działania.

Odszkodowanie za wywłaszczone prawo ma charakter cywilny. Konsekwencją takiego charakteru odszkodowania powinna być właściwa procedura jego ustalenia. Zasadniczo idzie o to, by zostało ono określone w warunkach równości stron. Inny model nie spełnia zasady sprawiedliwości. Oczywiście należy mieć na

---

którzy podobny proceder mogą uprawiać w tysiącach spraw, posługując się dość dowolnymi kryteriami określania wartości.

uwadze, że pewnie powinny istnieć „specyficzne” odstępstwa od reguł rządzących ustaleniem odszkodowania w procesie cywilnym, bo przecież ze względu na charakter postępowania ma o nim orzekać organ. Jednak w każdym przypadku należy oczekiwać, by ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie mogło pochodzić od sądu. Obecny stan prawny nie przewiduje takiej drogi jako naturalnej konsekwencji przejmowania przez władzę publiczną prawa własności nieruchomości. Odszkodowanie określa organ w decyzji administracyjnej, która zasadniczo merytorycznie (co do wysokości odszkodowania) wyłączona jest spod kontroli. Taką kontrolą nie jest ta sprawowana przez sądy administracyjne<sup>26</sup>. W ich gestii nie ma środków, które pozwalałyby ustalić właściwą wysokość odszkodowania, w warunkach spełniających wymóg sprawiedliwej procedury. W tym zakresie powinniśmy sięgać do rozwiązań międzywojennych. Wtedy na gruncie prawa wywłaszczeniowego podmiotowi niezadowolonemu z wysokości odszkodowania przysługiwała skarga do sądu cywilnego, który zgodnie z regułami prawa cywilnego rozstrzygał w sposób wiążący o odszkodowaniu. W modelowym ujęciu postępowania wywłaszczeniowego należałoby generalnie przyjąć takie rozwiązanie, bo wydaje się, że tylko ono gwarantuje należyłą ochronę wartości konstytucyjnych wyrażonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Docenić należy wyjątek od dotychczasowych zasad uczyniony w art. 28 ust. 2 i art. 33 ust. 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>27</sup>, jednak nie może on rzutować na ocenę całości problematyki, choć pokazuje, że w polskim porządku prawnym też możliwe są europejskie rozwiązania, a nie tylko przepisane z niechlubnej przeszłości.

---

<sup>26</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06.

<sup>27</sup> Dz. U. nr 135, poz. 789 ze zm. Wskazać należy, że przyjęte w ustawie rozwiązanie w sprawie ustalenia odszkodowania jest skutkiem prezentowanej w artykule idei. Autor był jego ojcem duchowym, a realnym sprawcą pojawienia się tej regulacji był prof. Zdzisław Gawlik osobiście czuwający nad nią z ramienia projektodawcy tych przepisów.

Sprawiedliwa procedura odszkodowawcza w postępowaniu wywłaszczeniowym nie może ograniczać się tylko do określenia wartości wywłaszczanego prawa i ustalenia wysokości odszkodowania. Powinna również uwzględniać sposób jego zapłaty. Właściwe uregulowanie tej kwestii jest gwarancją realnej ochrony własności. Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że w tym obszarze ustawodawca tworzy mechanizmy, które pozostają w sprzeczności z konstytucyjnym nakazem szczególnego traktowania ochrony własności nieruchomości. Jeżeli przyjąć, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, tworzy ogólne reguły wypłaty odszkodowania, które i tak nie spełniają zbyt wysokich standardów, to regulacje szczególne odchodzą od tych minimalnych wymogów w radykalny sposób. Zjawisko takie musi być oceniane krytycznie, bo wszelkie modyfikacje przepisów ogólnych podążają w kierunku niekorzystnym dla właściciela. Wręcz skandaliczne są sytuacje, gdy wywłaszczany przed wejściem na nieruchomość podmiotu realizującego cele publiczne nie ma ustalonego odszkodowania. Szczegółowe przedstawienie tych przypadków na gruncie poszczególnych „spec” ustaw przekraczałoby ramy artykułu, ze względu na to, że często są to rozwiązania oryginalne, co dodatkowo wprowadza niepewność w gospodarce gruntami. Jednak przykładem ilustrującym ten problem może być porównanie regulacji zawartej w art. 132 ust. 1a u.g.n. z art. 12 ust. 4b i 4g p.r.d.<sup>28</sup>

W trybie podstawowym ustawodawca przewidział, że w sprawach wywłaszczeniowych, w których ustalenie odszkodowania następuje w decyzji odrębnej od wywłaszczeniowej, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od chwili, gdy decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Z takim rodzajem decyzji mamy do czynienia w przypadku realizacji dróg. Na gruncie p.r.d. decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie rozstrzyga o odszkodowaniu, zatem musi być ono usta-

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. nr 193, z 2008 r., poz. 1194 ze zm.; dalej: p.r.d.

lone w decyzji odrębnej. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 4b taką decyzję wydaje się w terminie 30 dni od chwili, gdy decyzja przejmująca własność stała się ostateczna. Zakwestionowanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie odwoławczym oddala w czasie ustalenie odszkodowania, co w sytuacji braku środków finansowych po stronie wywłaszczonego uniemożliwia tej osobie ułożenie spraw życiowych, zwłaszcza w przypadkach, gdy przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomości mieszkaniowa. Traktowanie właścicieli w ten sposób nie realizuje żadnej ochrony prawnej. Podobnie jak brak reguł, które pozwalałyby w przypadkach szczególnych indywidualizować odszkodowanie zarówno co do jego wysokości jak i formy.

Obecne prawo przyjmując prymat odszkodowania w pieniądzu nie daje podstaw do załatwienia sprawy podmiotów wywłaszczanych, którzy nie są w stanie zadbać o własny los, nawet gdy otrzymają środki pieniężne, ale np. ze względu na wiek nie mogą ich racjonalnie inwestować. Wydaje się, że dopuszczenie dla tych przypadków jako podstawowej formy odszkodowania przeniesienia własności nieruchomości zamiennej (budowa, zakup domu) przez podmiot wywłaszczający byłoby zadość uczynieniem zasady proporcjonalności i pomocniczości. Podobnie jak niezwłoczne wypłacanie odszkodowań, zwłaszcza gdy nieruchomości została objęta w posiadanie przez podmiot, na rzecz którego wywłaszczenie nastąpiło. Domaganie się takich standardów nie jest niczym nowym, bo obowiązywały one już w prawie z 1934 roku.

Konkludując, przyjąć trzeba, że obowiązujący w polskim ustawodawstwie model ustalania odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nie spełnia konstytucyjnego wymogu sprawiedliwego odszkodowania. Zatem jeżeli przyjmujemy, że prawne ingerencje w sferę praw i wolności są o tyle możliwe i dopuszczalne, o ile odpowiadają europejskim standardom, to należy zgodzić się z tym, że muszą być one wpasowane w tendencje europejskie np. wskazane w art. 14 ust. 3 zd. 3 Konstytucji Republiki Federalnej

Niemiec<sup>29</sup>. Niezależnie od tego może wystarczy tylko, że będziemy pamiętać o banalnej prawdzie, że przed konstytucją niemiecką i łatwymi ideologiami praw człowieka, które kodyfikują i uświęcają wszystkie nasze możliwe i niemożliwe marzenia<sup>30</sup> polskie prawo realnie chroniło własność. Szkoda tylko, że o tym ustawodawca nie bardzo chce pamiętać.

## ABSTRACT

### Just compensation for compulsory taking over ownership of real estate

In the article there was presented a model of establishing indemnity by title of expropriation which is in force in the current Polish legislation. A final conclusion is that the model does not meet a constitutional requirement of just indemnity. Legal interferences in the sphere of rights and freedoms are possible and admissible, if they are consistent with European standards, thus they should be adopted to the European tendencies, e.g. indicated in art. 14 sub-section 3, sentence 3 of the Constitution of the Federal Republic of Germany. Independently of this, may be it is sufficient that we will remember about a banal truth that Polish law really defended property before the German Constitution and easy ideologies of human rights, which codify and sanction all our possible and impossible dreams, However, it's a pity that a legislator does not want to remember about it.

---

<sup>29</sup> *Konstytucja Niemiec w tłumaczeniu B. Banaszaka i A. Malickiej*, Warszawa 2008, s. 43.

<sup>30</sup> Szerzej: L. Kołakowski, *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*, Kraków 2009, s. 234.

## Jakość tworzonego prawa na przykładzie zmian dokonanych w Kodeksie postępowania administracyjnego w latach 2010–2012

### I. Wprowadzenie

W latach 2010–2012, Kodeks postępowania administracyjnego zmieniony został siłą ośmiu różnych pod względem przedmiotu, rangi oraz treści aktów prawnych<sup>1</sup>. Wszystkie one jednak budzą

---

<sup>1</sup> Są to:

- 1) ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. z roku 2009, nr 216, poz. 1676 ze zm.), która wprowadziła zmiany w Kpa z dniem 1 stycznia 2010 r.,
- 2) ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z roku 2010, nr 40, poz. 230), która w prowadziła zmiany od 17 czerwca 2010 r.,
- 3) ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z roku 2010, nr 254, poz. 1700), wprowadzająca zmiany od 1 stycznia 2011 r.,
- 4) ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z roku 2010, nr 182, poz. 1228), wprowadzająca zmiany od 2 stycznia 2011 r.,
- 5) ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z roku 2011, nr 6, poz. 18 ze zm.) wprowadzająca zmiany od 11 kwietnia 2011 r.,
- 6) ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z roku 2011, nr 34, poz. 173), wprowadzająca zmiany od 17 maja 2011 r.,
- 7) ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z roku 2011, nr 106, poz. 622) wprowadzająca zmiany od 1 lipca 2011 r.,



ogromne emocje, w szczególności z uwagi na ich treść, ale również zupełny brak dbałości ustawodawcy o jednolitość i spójność, wprowadzanych – w krótkim czasie – nowych rozwiązań.

Zmiany powyższe miały różny charakter i znaczenie praktyczne, jednakże w największym zakresie dokonano modyfikacji Kpa tzw. „nowelą grudniową”, czyli ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Są to też zmiany najdalej idące oraz wzbudzające wątpliwości co do ich jakości, szczególnie jeśli się weźmie pod uwagę zamierzenia projektodawców wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy, a następnie porówna z nimi efekt końcowy (niezmieniony w toku dalszych prac legislacyjnych). Budzi też wątpliwości sposób wprowadzania tak daleko idących zmian procedury, która jest najczęściej używanym aktem prawnym przez administrację publiczną. Powtórzyć należy wyrażoną w doktrynie zasadność powoływania komisji kodyfikacyjnych w przypadku zmian dokonywanych w tak szerokim wymiarze<sup>2</sup>.

Pomimo tego, że znaczną część zmian wprowadzonych do Kpa w omawianym okresie należy ocenić pozytywnie, to w przypadku kilku nowych regulacji widoczny jest brak wszechstronnej oceny konsekwencji wprowadzenia nowych rozwiązań w życie.

Jak już wcześniej wspominałem, regulacje wprowadzone nowelizacjami Kpa dokonanymi w latach 2010–2012 miały bardzo różny charakter. Jednym można przypisać zmiany o charakterze redakcyjnym i porządkującym (np. w art. 7), innym elementy wyłącznie informacyjne (art. 7 i art. 89 § 1) a czasem dezinformacyjne (art. 76a), jeszcze innym bezrefleksyjne powielanie nie najle-

---

8) ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z roku 2011, nr 186, poz. 1100), wprowadzająca zmiany od 7 marca 2012 r.

<sup>2</sup> Por. postulaty zgłaszane przez Z. Kmieciaka i przywołujące koncepcję W. Chróścielewskiego polegającą na utworzeniu komisji do spraw opracowania projektu zmian w Kpa, Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6, s. 41.

piej ocenianych rozwiązań pochodzących z odrębnych gałęzi prawa (art. 40 § 4 i 5, art. 61a), a jeszcze inne cechujące się dodatkowym sformalizowaniem postępowania administracyjnego (art. 66a). Oczywiście nie należy tracić z pola oceny rozwiązań ocenianych jako przydatne czy wręcz niezbędne, które mają charakter rozwiewających wątpliwości interpretacyjne (art. 16, art. 40 § 2) czy wręcz rewolucyjnie zmieniających sposób prowadzenia postępowania (art. 61a) czy organizację pracy organów administracyjnych wszystkich rodzajów i szczebli (art. 24 § 1 pkt 5).

## II. Nowelizacja treści zasady prawdy obiektywnej

Rozważania swoje rozpocznę od nowelizacji art. 7, dokonanej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z roku 2011, nr 6, poz. 11)<sup>3</sup>.

Pomijam tu zmianę redakcyjną precyzującą, że organ administracyjny oczywiście podejmuje „czynności” a nie „kroki”, bowiem nie budzi ona dziś większych wątpliwości. O wiele większą uwagę projektodawca postanowił przyznać tej części przepisu, która reguluje zasadę ogólną postępowania administracyjną – zasadę prawdy obiektywnej. Zgodnie z uzasadnieniem projektu powyższej ustawy, założeniem omawianej zmiany było – jak to precyzuje projektodawca – to, że „zmierza do zaktywizowania stron. Chodzi o to, żeby strony nie przerzucały całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony przyznaje

---

<sup>3</sup> Przed dokonaną zmianą brzmiał on następująco:

„Art. 7. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela”.

Zaś po wprowadzeniu noweli grudniowej przepis brzmi:

„Art. 7. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela” (podkr. R. S.).

im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”<sup>4</sup>. Podkreślenia wymaga w tym miejscu fakt, iż w toku prac legislacyjnych przepis ten nie został zmodyfikowany i w pełni odzwierciedla zamierzenia wyrażone w projekcie ustawy, wniesionym do Sejmu 16 kwietnia 2010 r. przez Prezesa Rady Ministrów.

Trudno uwierzyć, że projektodawcy nie jest znany – łączony tak w doktrynie jak i w judykaturze z zasadą prawdy obiektywnej – art. 77 § 1 k.p.a., wprowadzający zasadę ciężaru dowodzenia, zgodnie z którym „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”.

Mając na uwadze powyższe założenia projektu oraz istniejące i obowiązujące od 1 stycznia 1961 roku (wcześniej jako art. 71 § 1) rozwiązanie wskazujące w sposób jasny, na kim spoczywa ciężar dowodzenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie sposób przyjąć powyższej argumentacji za racjonalną. Samo zaś stwierdzenie, zarzucające stronom postępowania „przerzucanie całego ciężaru postępowania na organ”, wydaje się być twierdzeniem rażąco nieodpowiedzialnym i – co najważniejsze – nieprawdziwym. Jak bowiem można na organ zrzucić coś, co ustawodawca uznał za zasadę w pierwotnej wersji Kpa i do tej pory jej nie zmienił (choćby tak, jak dokonano tego w Ordynacji podatkowej<sup>5</sup>)? Tym bardziej, że naruszenie prawa do udziału w postępowaniu polegające na bezzasadnym odrzucaniu lub nierozpatrywaniu wniosków dowodowych strony stanowi procesową wadę kwalifikowaną przez ustawodawcę w art. 145 § 1 pkt 4 Kpa.

Po drugie, na uwagę zasługuje też druga teza projektodawcy, który w uzasadnieniu stwierdza, że projektowana nowelizacja

---

<sup>4</sup> Uzasadnienie projektu ustawy dostępne jest na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2987>.

<sup>5</sup> Zgodnie z treścią art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, „organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy”, co uznaje się za odstępstwo od ogólnej zasady, iż ciężar dowodzenia spoczywa na organie.

„przyznaje stronom prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”.

I znów pojawia się pytanie – w którym miejscu i kto tu komukolwiek przyznaje jakiegokolwiek uprawnienia. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że ustawodawca w art. 78 § 1 w związku z art. 10 Kpa przyznał stronie prawo do czynnego udziału w całym postępowaniu a w szczególności w toku postępowania dowodowego, stwierdzając, że „Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy”. Nie sposób w powyższym przypadku uznać założeń projektodawcy za racjonalne skoro są one oczywiście nieprawdziwe i stanowią dowód braku kompleksowej znajomości nowelizowanej ustawy.

Jedyny atut nowelizacji powyższego przepisu stanowi aspekt edukacyjny tej zmiany, bowiem nie każdy uczestnik postępowania może mieć świadomość posiadanego prawa do składania dowodów w sprawie. Z drugiej jednak strony walor ten chyba nie był brany pod uwagę, skoro w art. 8 Kpa ten sam projektodawca zaproponował (a ustawodawca również przyjął bez uwag i uchwalił) usunięcie wcześniej obowiązującego nakazu, który przewidywał, iż organy obowiązane są pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

Oceniając nowelizację art. 7 Kpa należy stwierdzić wyraźnie, że cele zakładane przez autorów tej zmiany nie mogą być osiągnięte nawet w minimalnym zakresie, bowiem były oparte na nieprawdziwych założeniach. Ani wyrażona w uzasadnieniu projektu nowelizacji, ocena stanu prawnego przed wprowadzoną zmianą ani też mylne przekonanie, iż wprowadzona modyfikacja przepisu przyniesie zakładany efekt nie zostały poprzedzone jakimikolwiek badaniami. Na próżno szukać w uzasadnieniu projektu noweli gruntownej analizy obowiązujących treści normatywnych. Nie znajdziemy też tam nawet śladowego odwołania się do poglądów doktryny, które były wielokrotnie wyrażane. Nie dokonano nawet przeglądu orzecznictwa sądownoadministracyjnego, które wiązałoby się z problemem ciężaru dowodzenia.

Natomiast podkreślić należy wyraźnie, że kwestia powyższa jest niezwykle istotna dla sposobu postępowania w sprawach, w których przepis szczególny nie zobowiązuje wprost strony postępowania do udowodnienia określonych okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy, czy to w formie dokumentu, zeznań świadka, oględzin czy też w formie oświadczenia. W praktyce organy prowadzące postępowanie administracyjne mają często ogromne problemy z przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego w sposób pozwalający na ustalenie faktów istotnych dla sprawy w sposób obiektywny i bezstronny. Wydaje się, że rzetelna i kompleksowa dyskusja nad problemem granic „ciężaru dowodzenia” – który jest regułą i spoczywa na organie – oraz „ciężaru dowodu”, który może być wyjątkiem, wynikającym z przepisu szczególnego i to tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jest dzisiaj niezmiernie potrzebna. Z jednej strony wydaje się, że zobowiązanie strony do dokumentowania okoliczności, z których wywodzi istotne dla siebie skutki prawne jest rozwiązaniem usprawniającym proces kompletowania dowodów, które często pozostają wyłącznie w posiadaniu strony. Taka propozycja była zgłaszana już ustawodawcy, będąc nawet przedmiotem prac sejmowych. Chodzi o art. 24 projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, w którym to przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym: „Jeżeli przepisy prawa wiążą z określonym zachowaniem adresata korzystne dla niego skutki prawne, ciężar udowodnienia zaistnienia okoliczności, od których przepisy prawa uzależniają zaistnienie tych skutków, obciąża tego, kto ma uzyskać korzyść w danej sprawie. Jeżeli pozwala na to charakter sprawy, organ administracji publicznej może miarkować te skutki wobec adresata, który częściowo spełnia wymagania przewidziane prawem”. Propozycja powyższego rozwiązania oceniona została krytycznie przez J. Zimmermanna, który zarzucił jej, iż sprzeciwia się założeniu ochrony praw obywatela „w sposób zdecydowany, łamiąc jednocześnie utrwalone reguły, właściwe prawu administra-

cyjnemu”<sup>6</sup>. Jak więc widać z powyższego, kwestia ta była już przedmiotem prac legislacyjnych i wciąż wymaga głębszego i szerszego namysłu co do sposobu rozdziału ciężaru dowodu. Ciężar dowodzenia jest niezwykle istotny dla fundamentów postępowania administracyjnego i nie godzi się aby problem taki regulować bez pogłębionych badań w powyższym zakresie oraz w oparciu o tak banalne założenia, jak zrobiono to w uzasadnieniu projektu noweli „grudniowej”.

### **III. Zmiana katalogu pracowników, podlegających wyłączeniu z mocy prawa od udziału w postępowaniu administracyjnym**

Kolejnym znowelizowanym (tą samą nowelą „grudniową”) przepisem, na który warto zwrócić uwagę jest zmiana treści art. 24 § 1 pkt 5 Kpa. W tej części przepisu, przewidującego przypadki obligatoryjnego wyłączenia pracownika organu administracyjnego, skreślono trzy wyrazy („w niższej instancji”) w sposób zmieniający jego oblicze dość istotnie. Obecnie przepis ten brzmi następująco: „Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji”. We wcześniejszej jego wersji, pracownik podlegał wyłączeniu od udziału w sprawie”, w której brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji.

Sięgając do uzasadnienia projektu ustawy wyrażającego intencje projektodawcy możemy się dowiedzieć, że powyższa zmiana „jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał na niezgodność art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 Kodeksu – w zakresie, w jakim nie wyłącza członka SKO z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie

---

<sup>6</sup> Por. J. Zimmermann, *Opinia o projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, Biuro Analiz Sejmowych, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

nie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku (pkt 5.3.) TK wskazał, że przez „udział w wydaniu zaskarżonej decyzji” w niższej instancji należy rozumieć nie tylko wydanie (podpisanie) decyzji przez pracownika lub członka organu kolegialnego, lecz także podejmowanie czynności procesowych mających lub mogących mieć wpływ na wynik (rozstrzygnięcie) sprawy. Celem wyłączenia pracownika i członka organu kolegialnego jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i jest bez znaczenia czy osoba ta brała udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, czy w tej samej instancji na mocy art. 127 § 3<sup>7</sup>.

Tyle tylko, że konsekwencje dokonanej zmiany ustawowej są o wiele dalej idące niż w przypadku orzekania przez członków SKO czy pracowników ministerstw i innych urzędów centralnych w sprawach, które załatwiane są ponownie na skutek wniosku o ponowne załatwienie sprawy (art. 127 § 3 Kpa). W mojej ocenie, wprowadzona zmiana powoduje konieczność dokonania zmian w organizacji pracy i to w każdym organie administracji publicznej, aby osoby, które brały już udział w wydaniu decyzji (czyli zarówno biorące udział w postępowaniu poprzez wysyłanie podpisanych pism do strony, jak i osoby współuczestniczące w jej przygotowaniu jak i osoby wydające decyzję) w sprawie, która z po-

---

<sup>7</sup> Dodatkowo, jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy: „Celem tej nowelizacji jest wyłączenie pracowników, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, zarówno pracowników organu I instancji, jak również pracowników ministerstw i urzędów centralnych, którzy przygotowują i podpisują decyzje ministrów i kierowników urzędów centralnych wydawanych na skutek rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na konieczność nowelizacji ww. przepisu wskazują ostatnie orzeczenia sądów administracyjnych, które uchylają decyzje organów wydane po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z uwagi na to, że podpisane zostały z upoważnienia organu przez pracownika podlegającego wyłączeniu (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.04.2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1805/08)”.

wodu jej zaskarżenia jest przedmiotem ponownego rozpoznania przez ten sam organ.

Przypomnieć tu należy, że wyłączenie powyższe następuje z mocy prawa (czyli bez konieczności orzekania przez przełożonego), zaś obowiązkiem pracownika wyznaczonego do załatwienia sprawy jest poinformowanie przełożonego o braku zdolności do uczestniczenia w ponownym załatwianiu tej sprawy (o ile oczywiście nastąpiło to z powodu zaskarżenia wcześniejszej decyzji).

Skoro więc założeniem projektodawcy było wyłączenie uregulowanie pracy tych organów, które rozpatrują wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, to powstaje pytanie: z jakich powodów znowelizowany przepis nie mówi o tym wprost? Jest to tym bardziej zastanawiające, jeśli weźmie się pod uwagę, że w tym samym akcie prawnym obowiązuje art. 27 § 1a (od 8 grudnia 2009 r.), zgodnie z którym: „Członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem”. Wystarczyło więc w nowelizowanym art. 24 § 1 pkt 5 Kpa nie usuwać wyrazów „w niższej instancji”, a dodać „lub w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem”. Taka modyfikacja oddawałaby w całości intencje zaprezentowane w uzasadnieniu projektu noweli grudniowej.

Czy więc oznacza to, że konsekwencje, jakie w istocie wywołuje wprowadzona zmiana miały charakter zupełnie przypadkowy, gdyż niezamierzony przez autora projektu ustawy? Albo jest tak, że przy okazji nowelizacji art. 24 Kpa, zabrakło autorom wiedzy bądź umiejętności dotarcia do niej i przewidzenia rzeczywistych konsekwencji wprowadzanej zmiany, albo też znów – podobnie jak w przypadku nowelizacji art. 7 – mamy do czynienia z realizacją zupełnie odmiennych celów niż założenia zaprezentowane w projekcie ustawy<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Wyrażony powyżej pogląd jest niezależny od mojego uznania dla pewnej zasadności wprowadzenia przedmiotowej zmiany, jednakże nie w taki sposób.



Natomiast wyraźnie trzeba podkreślić, że problematyka wyłączenia pracownika przewidziana w art. 24 Kpa, stanowi problem o charakterze praktycznym, który dziś jest może mniej rzucający się w oczy, bowiem teoretycznie mamy uregulowane zasady i tryby wyłączenia, więc od strony formalnej przepisy te nie budzą wątpliwości. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że przepisy o wyłączeniu pracownika (podobnie członka sko oraz organu) realizują postulat bezstronności, wynikający z zasady prawdy obiektywnej. I zasadnicza kwestia dotyczy oceny skuteczności dziś obowiązujących regulacji w powyższym zakresie. Jest to szczególnie ciekawe wtedy, gdy mamy do czynienia z postępowaniem, w którym uczestniczy jedna strona, zaś rozstrzygnięcie polega na przyznaniu prawa (zezwolenia, koncesji, licencji, zgody itp.), bądź też dotyczy ograniczenia lub cofnięcia nałożonego wcześniej obowiązku (np. poprzez zastosowanie ulg i zwolnień z art. 64 w zw. z art. 55 ustawy o finansach publicznych w stosunku do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, czyli do większości opłat i kar administracyjnych). W takich przypadkach nie ma bowiem podmiotu, który byłby zainteresowany wniesieniem środka zaskarżenia, gdyż jedyny uczestnik postępowania otrzymał rozstrzygnięcie, które w pełni go zadowala. W takim przypadku decyzja wchodzi do obrotu prawnego i wywołuje określone skutki prawne wobec adresata, niezależnie od tego czy została wydana prawidłowo, czy też przy jej wydawaniu rażąco naruszono prawo. I tu – jak się wydaje – stoi poważne wyzwanie przed ustawodawcą oraz doktryną, znalezienia takich instrumentów prawnych bądź organizacyjnych, które pozwolą wychwycić decyzje wadliwe i wyeliminować je z obrotu prawnego.

Z powyższego wynika, że przy nowelizacji art. 24 projektodawca wadliwie zidentyfikował problem, zaś w zakresie dalszych

---

Zasadniczo wprowadzona modyfikacja jest przejawem wzmacniającej się bezstronności w orzekaniu, jednakże w niektórych przypadkach może prowadzić do znaczącego utrudnienia, przedłużenia i zwiększenia kosztów prowadzonych postępowań.

czynności wybrał rozwiązanie oczywiście wadliwe, które obok spełnienia wstępnych założeń, objęło swoim działaniem każdego pracownika w każdym organie administracyjnym załatwiającym sprawy indywidualne poprzez wydanie decyzji.

#### **IV. Obowiązek prowadzenia przez organy administracyjne metryki sprawy**

Obowiązek wprowadzony ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 186, poz. 1100) polegający na dodaniu m.in. art. 66a do Kpa, formalnie zaczął obowiązywać od 7 marca 2012 r., choć rozporządzenie określające katalog spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki został wyłączony, weszło w życie 13 marca 2012 r.

Podstawowym celem wprowadzenia obowiązku prowadzenia w sprawach administracyjnych metryki sprawy administracyjnej, jako obowiązkowej części akt administracyjnych, – jest według założeń projektu rządowego<sup>9</sup> – „zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie wydania rozstrzygnięć w sprawach obywateli (...) oraz transparentności uzasadnienia podjęcia takiego a nie innego rozstrzygnięcia w sprawie”.

W ocenie projektodawcy „Dzięki prowadzeniu na bieżąco metryki sprawy w sprawach administracyjnych i podatkowych będzie można nawet po upływie długiego czasu precyzyjnie ustalić, jacy urzędnicy (oprócz osoby podpisanej pod decyzją) uczestniczyli w przygotowaniu decyzji, przygotowywali jej projekt, udzielali wskazówek co do sposobu załatwienia sprawy i opiniowali lub zatwierdzali decyzję oraz w jaki sposób konkretni urzędnicy wpływali na treść decyzji”.

Nie sposób wyjść z podziwu nad powyższymi założeniami z powodu wręcz niewiarygodnego optymizmu ich autorów. Założenie to jest o tyle interesujące, że w porządku prawnym obowią-

---

<sup>9</sup> Sejm RP VI kadencji, nr druku: 3362, dostępny na [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

zującym w dacie uchwalania przepisów ustawy wprowadzającej metryki, powyższe założenia zostały już zrealizowane. Otóż – zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych – dla istotnej części organów administracyjnych, zdefiniowano już m.in. takie pojęcia, jak: „akta sprawy” pod którym rozumie się dokumentację, w szczególności tekstową, fotograficzną, rysunkową, dźwiękową, filmową, multimedialną, zawierającą informacje potrzebne przy rozpatrywaniu danej sprawy oraz odzwierciedlającą przebieg jej załatwiania i rozstrzygania, oraz „prowadzący sprawę” – osobę załatwiającą merytorycznie daną sprawę, realizującą w tym zakresie przewidziane czynności kancelaryjne, w szczególności rejestrowanie sprawy, przygotowywanie projektów pism w sprawie, dbanie o terminowość załatwienia sprawy i kompletowanie akt sprawy.

Natomiast w załączniku nr 1 do powyższego rozporządzenia zwanym „Instrukcja kancelaryjna”, wyraźnie określono (szczególnie w § 9 i § 31), jak należy postępować z dokumentacją, zaś w § 33 i 34 sposób akceptacji projektów pism. Wydaje się, że treść powyższego rozporządzenia wraz z załącznikiem w całości realizuje cele wyznaczone przez art. 66 a Kpa. Oczywiście akty te mają różną rangę i – jak wskazano wyżej – rozporządzenie nie obejmuje działalności wszystkich organów, ale trudno jest zrozumieć, że ustawodawcy zależy na tym, aby dublować rozwiązania prawne w identycznej materii.

Analizując wprowadzoną zmianę można pokusić się o dwie refleksje. Pierwsza, odnosi się do przedmiotu regulacji a druga – problemu, który nowy przepis wywołuje.

Trudno zaakceptować zmianę przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego polegającą na wprowadzaniu nowych obowiązków, które nie mają żadnego procesowego znaczenia przy wydawaniu decyzji a tyczą się wyłącznie kwestii o charakterze technicznym i organizacyjnym. Jest to tym bardziej istotne, że ich

wprowadzenie nie poprawia organizacji pracy organów administracyjnych. Zdecydowanie jednak tę pracę formalizuje i to w sposób, który w istocie nie realizuje żadnego z planowanych założeń. Pracownik organu, podejmujący czynność w postępowaniu, jest obowiązany – obok jej wykonania – opisać jej wykonanie w metryce sprawy. Zamiast więc wykonywać kolejne czynności merytoryczne, pracownik obowiązany jest wcześniej napisać swoiste sprawozdanie z wykonanej czynności. Sprawozdanie, które nic nowego do sprawy nie wnosi, bowiem odnosić się może wyłącznie do tych czynności, dla których zostały sporządzone dokumenty znajdujące się w aktach sprawy. Ostateczna treść art. 66a Kpa nakazuje bowiem prowadzenie metryki dla sprawy administracyjnej w sposób wskazujący:

- 1) wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz
- 2) wszystkie podejmowane przez te osoby czynności,
- 3) z odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności.

W istocie metryka jest niczym innym jak „spisem treści” akt administracyjnych. Wpis w metryce musi więc odnosić się do dokumentu znajdującego się w aktach sprawy. Jeśli więc dla danej czynności pracownika nie stworzono dokumentu, to nie można takiej czynności uwzględnić w metryce akt administracyjnych. Jeśli więc pracownik dostał ustne polecenie podjęcia lub niepodjęcia określonych czynności w postępowaniu, to metryka tego zdarzenia nie odda, chyba że pracownik sporządzi z niej notatkę służbową, którą włączy do akt sprawy. Ale przecież żaden przepis – przed wprowadzeniem art. 66a Kpa – nie zabraniał sporządzania adnotacji z takiej czynności. Zmianie nie uległa bowiem treść art. 72 Kpa, zgodnie z którą „czynności organu administracji państwowej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwala się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności”. Wprowadzenie metryki sprawy administracyjnej w sposób, w jaki dokonano tego w art. 66a Kpa, nie wpłynie więc

na zwiększenie jawności i transparentności postępowania ponad to, w jaki sposób spis treści poprawia łatwość poruszania się po aktach sprawy. Zysk jest więc pozorny, zaś dociążenie czynnościami technicznymi pracowników merytorycznych z pewnością nie wpłynie na zwiększenie wydajności ich pracy.

#### **V. Zasady poświadczania dokumentów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy**

Art. 76a Kpa został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. nr 216, poz. 1676 z późn. zm.) z dniem 1 stycznia 2010 r.<sup>10</sup>

W opinii projektodawcy „trudno zrozumieć sens utrzymywania generalnego rygoru dołączania oryginałów lub urzędowych bądź notarialnych odpisów w sytuacji, gdy w stosunku do pewnych kategorii dokumentów dopuszcza się wyraźnie w ustawach poświadczanie dokumentów przez profesjonalnych pełnomocników stron”.

---

<sup>10</sup> § 1. Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 lub 2, wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ lub podmiot odpis lub wyciąg z dokumentu. Organ administracji publicznej zażąda udzielenia odpisu lub wyciągu, jeżeli strona sama uzyskać ich nie może. Gdy organ uzna za konieczne przejrzenie oryginału dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie.

§ 2. Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym.

§ 3. Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym ma charakter dokumentu urzędowego.

§ 4. Jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, organ administracji publicznej zażąda od strony składającej odpis dokumentu, o którym mowa w § 2, przedłożenia oryginału tego dokumentu”.

Z drugiej zaś strony stwierdza on, iż „Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ordynacja podatkowa w ogóle nie zawierają przepisu ustanawiającego obowiązek posługiwania się dokumentem w oryginale (analogicznym do art. 129 kpc), posługują się jedynie pojęciem „dokumentu”. Jednakże tak orzecznictwo sądowo-administracyjne jak doktryna stanowczo zakładają, iż status dokumentów mają jedynie oryginały i to one stanowią właściwy środek dowodowy. Tytułem przykładu można przywołać następującą wypowiedź orzecznictwa i nauki prawa: wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z 21 września 1999 r., III SA 7375/98 LEX nr 40052: „Niepoświadczony urzędowo kserokopie dokumentów w zdecydowanej większości nie mogą stanowić dowodu na to, co jest w nich zapisane”.

Odnosząc się zaś bezpośrednio do art. 76a Kpa, projektodawca wskazuje, że nowelizacja ta określa, iż „podmiotem poświadczającym dokument oryginalny może być (oprócz notariusza) tylko reprezentant określonego prawniczego zawodu zaufania publicznego, będący jednocześnie pełnomocnikiem strony składającej dokument w tej konkretnej sprawie. Uwierzytelnianie dokumentów winno być tylko wypadkową działalnością fachowych pełnomocników. Taka regulacja zapobiega też bezpodstawnemu kwestionowaniu poświadczonych odpisów, obliczonemu tylko na przedłużanie postępowania”.

W tym miejscu pojawia się pytanie: o jakie rodzaje dokumentów chodzi – o wszystkie czy wybrane? Po drugie zaś – dla czego podstawowym podmiotem poświadczającym oryginał dokumentu nie powinien być organ prowadzący postępowanie, któremu dokument jest niezbędny? Wyjaśnienie tego niezrozumiałego rozwiązania ustawowego daje kolejny fragment uzasadnienia, zgodnie z którym: „w zakresie proponowanych postanowień art. 76a § 2–4 kpa ich założenia są tożsame z założeniami proponowanej noweli art. 129 kpc, z odpowiednią zmianą stosowną do terminologii i systematyki kpa”.

Projektodawca nie zauważył różnicy w sposobie pracy organu administracyjnego, który działa w znakomitej większości zała-

twianych spraw w oparciu o dokumenty, od działań podejmowanych w tym zakresie przez sądy.

W wyniku powyższego działania – regulującego zasady poświadczania dokumentów – wprowadzono zamieszanie w działalności administracji, znacząco też zwiększając jego koszty w związku z wymogiem złożenia dokumentów poświadczonych przez notariusza, bądź ustanowienia w sprawie zawodowego pełnomocnika.

Wydaje się natomiast, że wystarczającym rozwiązaniem byłoby dodanie we wprowadzonym przepisie informacji o możliwości sporządzenia odpisu dokumentu przez organ prowadzący postępowanie. Jest to uzasadnione tym bardziej, że może tego dokonać również inny organ, który ten dokument urzędowy wydał. Szczególnie trudno zrozumieć sens omawianej zmiany w świetle idei przyświecającej uchwaleniu ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, której założeniem jest właśnie likwidacja barier i zmniejszanie ograniczeń publicznoprawnych.

W mojej ocenie przepis zamieszczony w art. 76a jest w istocie kolejną barierą administracyjną, pomimo tego, że służyć miał uproszczeniu i zmniejszeniu kosztów postępowania. Być może cel ten został osiągnięty w procedurach sądowych, jednakże dla postępowania administracyjnego jest to przepis niepotrzebny, nielogiczny a wręcz szkodliwy i zdaje się być jedynie przejawem zwiększenia formalizmu i kosztów tego postępowania.

## **VI. Możliwość uzupełnienia i sprostowania decyzji z urzędu**

Zgodnie z dodanym nowelą grudniową art. 111 § 1a, organom, które wydały decyzję, przyznano prawo jej uzupełnienia lub sprostowania z urzędu w zakresie, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

Zakres § 1 tego przepisu tyczy się:

- a) uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia bądź co do
- b) uzupełnienia decyzji co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo

- c) sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach.

Z powyższego wynika więc, że organ administracyjny, w określonym terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, może uzupełnić lub dokonać sprostowania decyzji nie tylko w kwestiach pouczeń, ale także w zakresie samego rozstrzygnięcia. Mając na uwadze ugruntowany w doktrynie i orzecznictwie pogląd, że uzupełnienie decyzji w części dotyczącej rozstrzygnięcia lub sprostowania pouczenia o środkach prawnych winno następować w formie decyzji, należy zapytać projektodawcę co oznacza „sprostowanie rozstrzygnięcia przez organ z urzędu”?

W oczywisty sposób nie może tu chodzić o uprawnienie organu do „prostowania” z urzędu lub na żądanie strony w drodze postanowienia błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w wydanych przez ten organ decyzjach, o którym mowa w art. 113 § 1, z uwagi choćby na zakres zmian i odrębności terminologiczne. Przed dniem wprowadzenia powyższej regulacji organ mógł zmienić decyzję – wyłącznie na żądanie strony – w części dotyczącej prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego. Cóż więc zadecydowało o tym, że projektodawca przyznał organom administracyjnym możliwość sprostowania rozstrzygnięcia we własnej, nieostatecznej decyzji (czyli w istocie prawo do jej uchylecia bądź zmiany w całości lub w części)?

W istocie mamy tu do czynienia z wprowadzeniem nowej, swoistej formy „samokontroli” decyzji, którą organ będzie wykonywał wyłącznie we własnym zakresie, niezależnie od zarzutów i żądań podnoszonych w odwołaniu, które będą rozpatrywane w trybie art. 132 Kpa. Może więc dojść do sytuacji, w której organ przyzna stronie żądane uprawnienie w decyzji, zaś w terminie 14 dni od jej doręczenia, w odrębnym postanowieniu w trybie art. 111 § 1a Kpa, sprostuje jej rozstrzygnięcie w taki sposób, że prawa przyznanego jej odmówi. Wprawdzie stronie będzie przysługiwał środek zaskarżenia (zażalenie) ale już tylko w terminie 7 dni, zaś po



jego wniesieniu, organ znów będzie mógł sprostować swoje rozstrzygnięcie, gdyż będzie ono znacząco zmieniało decyzję i znów będzie biegł 14-dniowy termin od daty doręczenia postanowienia o sprostowaniu decyzji. Teoretycznie rzecz biorąc – można by tak w nieskończoność.

W mojej ocenie doszło tu do nieuzasadnionego stworzenia uprawnień organu do dokonywania „sprostowania” treści rozstrzygnięcia, bez konieczności eliminowania decyzji z obrotu, co wydaje się być rozwiązaniem znacznie godzącym w interesy stron postępowania.

## **VII. Nowa przesłanka dopuszczalności decyzji kasacyjnych**

W brzmieniu obowiązującym do dnia 11 kwietnia 2011 r. art. 138 § 2 Kpa upoważniał organ odwoławczy do wydania decyzji kasacyjnej tylko wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymagało uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Zagadnienie dopuszczalności podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej mogło być zatem rozważane na płaszczyźnie postępowania wyjaśniającego (dowodowego), przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji, co z kolei wymagało odniesienia się do wyznaczonego przepisami kodeksu zakresu postępowania dowodowego przed organem drugiej instancji.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 138 § 2 (wprowadzonym nowelą grudniową) organ może wydać decyzję kasacyjną, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Muszą więc zostać spełnione obie przesłanki łącznie:

- a) naruszenie przepisów postępowania,
- b) skala tego naruszenia powoduje, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W ocenie projektodawcy nowelizacja ta zmierza do „ograniczenia zbyt częstego korzystania z decyzji kasacyjnych przez organy odwoławcze (art. 138 § 2)” oraz do „zwiększenia skrupowania organu odwoławczego przy podejmowaniu decyzji kasacyjnej (stanowiącej przecież wyjątek od zasady merytorycznego załatwienia sprawy przez organ odwoławczy)”.

W mojej ocenie wprowadzona konstrukcja art. 138 § 2 Kpa nie przełoży się na realizację powyższego zamierzenia, z dwóch powodów.

Po pierwsze projektodawca pomija zupełnie kwestię związania decyzji kasacyjnej z zasadą ogólną dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, dokonując w tym zakresie pełnego pomieszania pojęć. Otóż dotychczas przyjmowano założenie, zgodnie z którym organ odwoławczy, uznając braki w ustaleniach faktycznych mógł – zgodnie z art. 136 k.p.a. przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, lub zlecić jego przeprowadzenie organowi I instancji. Jednakże podkreślano to wyraźnie w doktrynie – na co zwraca też uwagę autor jedynej powszechnie dostępnej opinii do projektu noweli grudniowej – że postępowanie mogło mieć jedynie charakter uzupełniający, co oznaczało, że niedopuszczalne było prowadzenie tego postępowania w całości lub znacznej części, gdyż naruszałoby to właśnie wskazaną zasadę ogólną Kpa. Prowadziłoby to do sytuacji, że strona niezadowolona z uzupełnionego postępowania dowodowego w trybie art. 136 Kpa nie miałaby możliwości zaskarżenia tego faktu w odwołaniu (decyzja organu odwoławczego jest bowiem ostateczna). Prowadziłoby to do sytuacji, w której organ odwoławczy zastępowałby organ I instancji w rozstrzygnięciu, wydając jednocześnie decyzję ostateczną, podlegającą wykonaniu.

Po drugie też, projektodawca zupełnie traci z pola widzenia fakt, że decyzje organów odwoławczych podlegają sądowej kontroli legalności działań administracyjnych. Ta zaś jest dokonywana w taki sposób, że aby wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracji publicznej konieczne jest stwierdzenie przez sąd, że doszło w nim do naruszenia:

- 1) przepisu prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
- 2) przepisu postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie, albo też
- 3) przepisu prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a–c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub stwierdzenia nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.).

Tymczasem – jak już wcześniej wskazano – podstawę decyzji kasacyjnej w art. 138 § 2 Kpa jest okoliczność, że decyzja pierwszoinstancyjna została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Brak koordynacji z regulacją przewidzianą w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. może spowodować zupełnie odwrotny skutek od zamierzonego. Otóż organy odwoławcze mogą – z przeczności procesowej – wydawać decyzje kasacyjne w każdym przypadku, w którym wystąpiło naruszenie przepisu postępowania nie tylko w stopniu, który „ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie”, lecz w każdym przypadku – chociażby z obawy przed przegrany proces sądowy – w którym naruszenie przepisów procesowych miało miejsce w stopniu „mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie”. Wydaje się więc, że dopóki nie zostanie zmieniony art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w taki sposób aby był skoordynowany z treścią art. 138 § 2 Kpa, to trudno jest liczyć na osiągnięcie założonego przez projektodawcę celu.

Nie sposób też oprzeć się przekonaniu, że projektodawca swoim działaniem przyczynia się do nadmiernego eksponowania formalizmu procesowego, co jest widoczne również we wcześniej omawianych zmianach.

Odrębną kwestią jest zdanie drugie omawianego przepisu, w którym zmieniono możliwość (organ może) na obowiązek (organ powinien) wskazanie przez organ odwoławczy, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Rozwiązanie to stanowi istotny wyłom w dotychczas

ugruntowanym poglądzie o braku związania organu I instancji wskazówkami i sugestiami organu odwoławczego poza oczywiście obowiązkiem wyjaśnienia okoliczności wskazanych w decyzji kasacyjnej. Natomiast wybór sposobu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do istnienia tych okoliczności i ocena dowodów w tym celu uzyskanych należą do wyłącznej kompetencji organu pierwszej instancji<sup>11</sup>.

## **VII. Podsumowanie**

Jak wynika z powyższej analizy, wybrane i omówione wyżej regulacje prawne wprowadzone do Kpa w ostatnim czasie, budzą ogromne wątpliwości z punktu widzenia ich jakości i niezbędności (a niektóre też – przydatności).

Po pierwsze zwraca uwagę ogólna konkluzja, iż w większości przypadków sygnalizowana przez projektodawcę potrzeba wprowadzenia zmian w przepisach istniejących lub konieczność wprowadzenia nowych jest uzasadniania w sposób wskazujący na brak wszechstronnej znajomości problematyki, będącej przedmiotem nowelizacji. Zmieniana jest treść określonej normy prawnej bez zwrócenia uwagi, że została ona już w międzyczasie zmodyfikowana prawie identycznie, tyle że w innym przepisie. Zjawisko to wydaje się być wysoce niepokojące również dla tego, że uzasadnienia zmian są często bardzo lakoniczne, składając się z utartych frazesów (jak np. „oczywista luka prawna”, czy „utrwalona linia orzecznictwa”, albo „wielokrotnie wskazywał na to w swoim orzecznictwie ETPCz”) bez powoływania się na konkretne źródła, co czyni je – po prostu – nierzetelnymi.

Z drugiej strony, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że proponowane przez projektodawcę i przyjęte przez ustawodawcę sposoby

---

<sup>11</sup> Por. A Wróbel, komentarz do art. 138, SIP LEX oraz przedstawione tam poglądy judykatury, np.: wyrok NSA z dnia 5 marca 1990 r., IV SA 564/89, „PiŻ” 1991, nr 3, s. 15, w którym stwierdzono, że: „Bezpośrednia ingerencja organu wyższego stopnia, w postaci zaleceń i poleceń co do sposobu załatwiania konkretnej sprawy indywidualnej, rozstrzyganej w drodze decyzji, nie znajduje uzasadnienia w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego”).

(metody) rozwiązań zauważonych wcześniej problemów wymagających ustawowej ingerencji, często mają charakter fasadowych i nic nie znaczących zmian choć dotyczą problemów, które od lat wymagają wszechstronnej i kompleksowej analizy. W zaprezentowanych wyżej przykładach daje się zauważyć, że założenia projektodawcy, co do celu nowelizacji oraz korzyści, jakie mają one przynieść, są w istocie zupełnie inne od zamierzonych (często są zupełnie odwrotne). Nie sposób dokonać pozytywnej oceny zaprezentowanych wyżej rozwiązań. Stanowią one przykład działań prawnych, które niewątpliwie nie powinny powstawać w takiej formie i przyjmować takiej właśnie treści. Świadczą one nienajlepiej o jakości pracy zarówno projektodawcy jak i o ustawodawcy, bezrefleksyjnie akceptującemu nie do końca przemyślane propozycje zmian w przepisach prawa.

#### ABSTRACT

##### Quality of created law on an example of changes in the Code of Administrative Procedure performed in years 2010–2012

In the article there was carried out an analysis was of selected normative changes introduced to the Code of Administrative Procedure in years 2010–2012, from the point of view of their quality.

These changes had a differentiated character, their practical meaning is also different, however a modification of CAP was made in the greatest scope by the so-called „December amendment”, this is by act of 3 December 2010. on alteration of act – the Code of Administrative Procedure and act – Law on procedure before administrative courts. There are also far-reaching changes and causing doubts concerning their quality, in particular if one takes into account the drafters' intentions formulated in reasons of a bill draft, and then he compares with them the final effect (unchanged in the course of further legislative work). A doubt is also risen by a way of introduction of so far-reaching changes of the procedure, which is the most often applied legal act by the public administration.

In the above scope the, analysis includes in the first place a change which consists in amending contents of the objective truth principle formulated in art. 7 CAP, in a way intending to activate parties of the procedure. A succeeding amended provision (by the same „December amendment”) to which I allowed to turn attention,, is a change of the contents of art. 24 § 1 point 5 CAP causing extension of a catalogue of employees subject to exception by virtue of the law from participation in the administrative proceedings. A change having a creative character is also a new possibility of supplementing and rectifying a decision *ex officio*, introduced by added art. 111 § 1a CAP. The legislator also decided to introduce a new prerequisite of permissibility of cassation decisions making a modification of art. 138 § 2 CAP.

In addition I have decided to subject to evaluation an issue of a new obligation, which was imposed by act of 15 July 2011. on change of act – Code of Administrative Procedure and act – Tax Regulations (Dz. U. No. 186, item. 1100). It consists in adding among others art. 66a to CPA, which imposes an obligation to keep a certificate of a case by administrative organs.

A new art. 76 a CAP was also analysed, which was added by art. 1 point 2 of act of 23 October 2009 on change of act in the scope of certification of documents (Dz. U. No. 216,item 1676 with later changes) from 1 January 2010 and determines principles of certifying documents essential for adjudication of an administrative case.

In the above presented examples of new process regulations one can notice that assumptions of the drafter concerning the object of the amendments and benefits which they are to bring, are not in reality identical with the intended ones.

## Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych dotyczących osób niepełnosprawnych

I. Niepełnosprawność to cecha osoby polegająca na trwałej lub okresowej niezdolności do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy<sup>1</sup>. Nacisk na zdolność do pełnienia ról społecznych rzutuje na zakres zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom niepełnosprawnym. Nie wystarczy bowiem zapewnienie osobie niepełnosprawnej warunków do wykonywania pracy, lecz także zwrócenie uwagi na funkcjonowanie takiej osoby w życiu prywatnym<sup>2</sup>. Konieczne jest zatem stworzenie mechanizmów i warunków kompensujących niepełnosprawnym, na ile to możliwe, brak pełnej sprawności. Inaczej można to określić jako „wyrównywanie szans”. Zakres przedmiotowy tego działania będzie oczywiście zróżnicowany, w zależności od potrzeb niepełnosprawnych (np. zastosowanie specjalnych protez, nabycie umiejętności posługiwania się alfabetem Braille’a, wykonanie podjazdów dla wózków inwalidzkich itp.). Ważnym instrumentem jest także zachęcenie osób w pełni sprawnych do przebywania i pracy razem z osobami niepełnosprawnymi. W grę mogą wchodzić kampanie społeczne czy też

---

<sup>1</sup> Art. 2 pkt 10 w zw. z art. 1 ustawy dnia 27 sierpnia 2010 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2010 r., nr 214, poz. 1407 ze zm. (dalej: ustawa o rehabilitacji).

<sup>2</sup> Wyrok SN z 20 sierpnia 2003 r. – II UK 386/02, OSNP 2004, nr 12, s. 213.

instrumenty prawne o twardym charakterze, jak obowiązek parytetu, tj. zatrudniania określonej liczby osób niepełnosprawnych<sup>3</sup>.

Konieczność przyznania niepełnosprawnym szczególnego statusu prawnego wynika z faktu, że nie są oni w stanie funkcjonować tak samo jak ludzie pełnosprawni. Jest to tzw. społeczny aspekt niepełnosprawności. Można go ująć jako rozbieżność pomiędzy potrzebami osób niepełnosprawnych, a usługami świadczonymi przez społeczeństwo, które to usługi standardowo są dostosowane do potrzeb osób w pełni sprawnych<sup>4</sup>. Podkreśla to Konstytucja RP<sup>5</sup>, zakazując dyskryminacji oraz nakazując udzielić pomocy, w tym w zakresie szczególnej opieki zdrowotnej (art. 32 ust. 2, art. 68 ust. 4 i art. 69).

Pomoc świadczona osobom niepełnosprawnym bywa kosztowna i może wymagać wysokich kwalifikacji, w związku z tym często przekracza możliwości najbliższych osoby niepełnosprawnej. Okoliczności te usprawiedliwiają publicyzację<sup>6</sup> tego zadania zgodnie z zasadą subsydiarności<sup>7</sup>. Jeżeli jednak wystąpią w znacz-

<sup>3</sup> Zob. art. 21 ustawy o rehabilitacji.

<sup>4</sup> M. Baron-Wiaterek, *Samorząd terytorialny a osoby niepełnosprawne*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2010, nr 3, s. 85. Jest to nawiązanie do preambuły Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. 2012, poz. 1169), zgodnie z którą niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>6</sup> Publicyzacja to przyjęcie zadania prywatnego do wykonania przez administrację publiczną, uznanie je za zadanie publiczne – zob. R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7, s. 10 i n. Jest to zjawisko typowe dla administracji świadczącej.

<sup>7</sup> Zgodnie z tą zasadą wyrażoną w encyklice *Quadragesimo Anno* „wszelkie tak społeczne, jak i państwowe działania powinny mieć jedynie charakter subsydiarny, posiłkowy w stosunku do inicjatywy indywidualnej” (J. W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 56), co oznacza, że podmiot wyższy (tu: państwo) może ingerować w sytuację podmiotu niższego (tu: jednostki) tylko wte-



nym stopniu, zadanie to wykroczy także poza możliwości administracji publicznej. Pojawi się wówczas problem relacji pomiędzy zadaniami administracji a środkami na ich realizację, który można rozstrzygnąć dwojako: albo odrzucić zadania (koncepcja krytyki zadań), albo obniżyć koszty funkcjonowania (koncepcja racjonalizacji zadań)<sup>8</sup>. Odrzucenie zadania nie zawsze jest możliwe ze względu na sprawiedliwość społeczną. Pozostaje więc poszukiwanie metod obniżenia kosztów, co wiąże się z wyborem odpowiedniej formy działania administracji, takiej, która jednocześnie pozwoli na zachowanie odpowiedniej jakości. Jedną z nich jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), będące przejawem prywatyzacji zadań publicznych<sup>9</sup>, a ściślej rzecz biorąc – prywatyzacji wykonawstwa<sup>10</sup>. Interesujące wydaje się więc rozważenie zastosowania PPP do realizacji zadań dotyczących niepełnosprawnych.

---

dy, gdy realizacja zadania przekracza jej możliwości (A. Szpor, *Państwo a subsidiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 6).

<sup>8</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2006, s. 76.

<sup>9</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 30 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. Liber, Warszawa 2004, s. 377; E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*. Zakopane 24–27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 122 i n.; M. Romaniak, *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań publicznych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2, s. 9; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 100; A. Tyśkiewicz-Mazur, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11, s. 19; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 60.

<sup>10</sup> T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Oficyna 2007, s. 187 i n.; R. Stasikowski, *Umowa cywilna jako instrument działania administracji regulacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 9.

Społeczne znaczenie działań poświęconych osobom niepełnosprawnym jest istotne wobec liczby takich osób. W Narodowym Spisie Powszechnym z 2002 roku niepełnosprawni stanowili 14,3% Polaków<sup>11</sup>, a z roku 2011 – 12,2% (choć, jak zaznaczają autorzy raportu ze spisu, „udzielanie odpowiedzi na pytania dotyczące niepełnosprawności odbywało się na zasadzie dobrowolności”, a zatem „w związku z dobrowolnym charakterem pytań dotyczących niepełnosprawności blisko 1,5 mln respondentów odmówiło udzielenia odpowiedzi. Można przypuszczać, że w tej zbiorowości znajdują się osoby niepełnosprawne, które mogą posiadać udokumentowane orzeczenie, jednak nie chciały udzielić odpowiedzi napytania formularza w części dotyczącej niepełnosprawności”<sup>12</sup>. W efekcie prognozy dotyczące wzrostu liczby osób niepełnosprawnych mogły się sprawdzić<sup>13</sup>.

Należy jeszcze zauważyć, że jeżeli w przepisach prawa występuje pojęcie niepełnosprawności, jako przesłanki podejmowania działań przez administrację wobec określonej osoby lub grupy osób, rozumie się przez to cechę osoby stwierdzoną w akcie administracyjnym, a zatem korzystać z pomocy może tylko taka osoba, której niepełnosprawność orzeczono we właściwym postępowaniu (art. 1 ustawy o rehabilitacji)<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> *Narodowe spisy powszechne 2002. Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_ludnosc\\_stan\\_i\\_struktura\\_demograficzno\\_spoeczna.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_ludnosc_stan_i_struktura_demograficzno_spoeczna.pdf) z 1 lutego 2013, s. 37.

<sup>12</sup> *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud\\_raport\\_z\\_wynikow\\_NSP2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf) z 1 lutego 2013, s. 63.

<sup>13</sup> M. Baron-Wiaterek, *op. cit.*, s. 85. Zob. też F. Wojciechowski, *Niepełnosprawność – Rodzina – Dorastanie*, wyd. Żak, Warszawa 2007, s. 42 i n.

<sup>14</sup> I. Sierpowska, *Komentarz do art. 7 ustawy o pomocy społecznej*, Wyd. ABC 2009. Zob. też art. 107 ust. 5b pkt 6 ustawy o pomocy społecznej, § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych, Dz. U. nr 230, poz. 1694, czy różne przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, Dz. U. nr

**II.** Partnerstwo publiczno-prywatne polega na współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w celu wspólnej realizacji zadań publicznych, w której obie strony dzielą się obowiązkami i kosztami ich realizacji oraz związanymi z tym ryzykami. Dotyczy głównie inwestycji infrastrukturalnych i utrzymania składników tej infrastruktury służących świadczeniu określonych usług publicznych<sup>15</sup>. Jednocześnie dzięki jej posiadaniu możliwe staje się świadczenie usług na wyższym poziomie<sup>16</sup>. Inaczej też określa się PPP jako „trzecią drogę” – gdy działania wyłącznie państwowe są niedostatecznie efektywne, a pozostawienie zaspokajania usług tzw. wolnemu rynkowi nie zapewnia sprawiedliwości społecznej<sup>17</sup>. W efekcie wykorzystując PPP można realizować i cele komercyjne, i cele społeczne<sup>18</sup>, a ryzyka związane z przedsięwzięciem ponosi ten, kto je najlepiej kontroluje<sup>19</sup>. Z takiej współpracy korzyści osiągają obie strony. Podmiot publiczny – jak wspomniano – podnosi jakość spełnianych świadczeń i obniża koszty funkcjonowania, a podmiot prywatny uzyskuje dostęp do

---

179, poz. 1495 ze zm., wymagające orzeczenia o niepełnosprawności dla korzystania z pomocy świadczonej przez administrację.

<sup>15</sup> Komisja Europejska, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Bruksela 2003, s. 16; K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przegląd możliwości, bariery*, wyd. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 23; W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7–8, s. 46 i n.; B. Zagożdżon, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9, s. 40.

<sup>16</sup> D. Hajdys, *Formalnoprawne możliwości współpracy sektora publicznego i prywatnego w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 9, s. 24.

<sup>17</sup> *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, red. B. Plawgo, W. Zaremba, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 39; D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, wyd. Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 432.

<sup>18</sup> Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Warszawa 2002, s. 3.

<sup>19</sup> K. Feldo, *VAT w partnerstwie publiczno-prywatnym*, LEX/el 2011.

składnika majątkowego, służącego mu do osiągnięcia przychodów i poszerza ofertę rynkową<sup>20</sup>.

Tak określonym cechom PPP odpowiadają w szczególności:

- a) partnerstwo publiczno-prywatne *sensu stricto*<sup>21</sup> zdefiniowane w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm. (zwana dalej ustawą o PPP lub ustawą o partnerstwie),
- b) umowa koncesji na roboty budowlane lub usługi przewidziana ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. nr 19, poz. 101 ze zm., zwana dalej ustawą o koncesji),
- c) umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady<sup>22</sup> przewidziana w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.).

Ustawa o PPP nie definiuje wprost partnerstwa, wskazuje jednak na jego przedmiot. Jest nim wspólna realizacja przedsięwzięcia dzieląca zadania i ryzyko pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego (art. 1 ust. 2). Przedsięwzięcie to składa się z dwóch elementów<sup>23</sup>. Pierwszym jest spełnienie określonego

---

<sup>20</sup> Komisja Europejska, loc. cit.

<sup>21</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, red. E. Kornberger-Sokołowska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 12.

<sup>22</sup> Wykorzystanie tej formy działania do realizacji zadań dotyczących niepełnosprawnych jest bardzo mało prawdopodobne, nie będzie więc ona niżej omawiana.

<sup>23</sup> Nie należy utożsamiać zadań (które podlegają podziałowi pomiędzy strony partnerstwa) z zadaniami publicznymi spoczywającymi na administracji. Relacja pomiędzy pojęciami przedsięwzięcia, zadania publicznego i zadania jest taka, że kategorią najszerszą jest zadanie publiczne (określone ustawami i przypisane administracji publicznej). W celu jego wykonania podejmuje się jedno (lub więcej) przedsięwzięć, natomiast zadanie jest częścią przedsięwzięcia.

świadczenia<sup>24</sup>, drugim natomiast – utrzymanie lub zarządzanie składnikiem majątkowym koniecznym do realizacji przedsięwzięcia<sup>25</sup>.

Dalsze cechy charakterystyczne partnerstwa *sensu stricto* to:

- ponoszenie przez partnera prywatnego całości lub części wydatków na realizację przedsięwzięcia (lub przyjęcie przez niego zobowiązania, że poniesie je osoba trzecia), w zamian za co otrzymuje on wynagrodzenie<sup>26</sup> od podmiotu publicznego,
- obowiązek partnera publicznego współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności wniesienia wkładu własnego<sup>27</sup> (art. 7 ust. 1 ustawy o PPP)<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Przykłady świadczeń wymienia art. 2 pkt 4 ustawy o PPP: budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność.

<sup>25</sup> W. Gonet, *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 91. Brak tego elementu sprawia, że przedsięwzięcie będzie zwykłym zamówieniem publicznym. Co więcej, główny ciężar utrzymywania składnika majątkowego lub zarządzania nim musi spoczywać na partnerze prywatnym (T. Skoczyński, *Komentarz do art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, LEX/el 2011).

<sup>26</sup> Wysokość wynagrodzenia zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego na potrzeby realizacji zadania publicznego (art. 7 ust. 2 ustawy o PPP). Podmiot prywatny może zarabiać na udostępnionym mu składniku majątkowym, świadcząc usługi poza systemem publicznym, jednak, jeżeli wynagrodzenie okaże się niewystarczające, musi z tych przychodów pokryć koszty inwestycji i bieżącego funkcjonowania. Ryzykuje więc nieosiągnięcie odpowiednich przychodów.

<sup>27</sup> Wkład własny to przeniesienie własności lub władztwa nad publicznym (państwowym lub samorządowym) składnikiem majątku (art. 9 ust. 1 ustawy o PPP).

<sup>28</sup> A. Dobaczewska, *Wybrane zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w inwestycjach komunalnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI, s. 123 i 126; K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 9. Widać, że współdziałanie to wykracza poza „zwykły” obowiązek współpracy stron przy wykonywaniu

Przedmiotem umowy koncesji jest wykonanie obiektu budowlanego lub świadczenie usług<sup>29</sup>, za które koncesjonariusz otrzymuje wynagrodzenie w postaci wyłącznego prawa eksploatacji tego obiektu i pobierania pożytków (a zatem wynagrodzenia za wyroby i usługi wytworzone przy wykorzystaniu tego obiektu). W przypadku koncesji na usługi wynagrodzenie polega na eksploatacji wyłącznego prawa wykonywania usługi (tj. sprzedaży usług) przy wykorzystaniu już istniejących składników majątkowych<sup>30</sup>. Nie wyklucza to płatności ze strony koncesjodawcy, niemniej jednak nie może ona prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza (art. 1 ust. 3). Zatem również i w tym przypadku następuje realizacja postulatu współfinansowania kosztów realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne (i ponoszenia związanego z tym ryzyka ekonomicznego) oraz wykorzystanie doświadczenia podmiotów prywatnych<sup>31</sup>.

Przedmiot koncesji różni się więc od przedmiotu PPP zawężeniem do usług określonych w Prawie zamówień publicznych oraz brakiem konieczności zarządzania składnikiem majątkowym<sup>32</sup>.

Dalsze istotne różnice między tymi umowami obejmują brak konieczności podziału zadań w umowie koncesji<sup>33</sup>, odmienne za-

---

świadczenia, wynikający z art. 354 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm. (T. Skoczyński, *Komentarz do art. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, LEX/el 2011).

<sup>29</sup> Usługi są definiowane poprzez odesłanie do definicji usług zamieszczone w art. 2 pkt 10 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.).

<sup>30</sup> W. Gonet, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi. Nowe możliwości realizacji zadań JST*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 11, s. 51.

<sup>31</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, LEX/el. 2012.

<sup>32</sup> Wynika stąd wniosek, że stosunek prawny wynikający z takiej umowy jest mniej złożony, niż w przypadku PPP (Uzasadnienie projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, s. 4 i n. Druk sejmowy nr 1180, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/25C348E80384447CC12574EA002689F1/\\$file/1180.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/25C348E80384447CC12574EA002689F1/$file/1180.pdf) z 16 I 2013 r.).

sady ustalania wynagrodzenia<sup>34</sup> oraz zakres podmiotowy (ustawa o PPP posługuje się pojęciem podmiotu publicznego<sup>35</sup> i partnera prywatnego<sup>36</sup>, a ustawa o koncesji – koncesjodawcy<sup>37</sup> i koncesjonariusza<sup>38</sup>). Różnice te mają istotne znaczenie praktyczne, gdyż rzutują na wybór jednej lub drugiej formy działania w zależności od okoliczności konkretnego przypadku (tj. specyfiki określonego zadania).

---

<sup>33</sup> W umowie tej występuje natomiast podział ryzyk (art. 22 ust. 1 pkt 6 ustawy o koncesji), w tym ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji, które koncesjonariusz musi ponieść „w znacznej części” (art. 1 ust. 3).

<sup>34</sup> Zob. szerzej W. Gonet, *Ustawa...*, s. 56.

<sup>35</sup> Podmiot publiczny to jednostka sektora finansów publicznych lub inna osoba prawna utworzona w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, kontrolowana przez podmiot publiczny (sposoby sprawowania kontroli szczegółowo wskazuje art. 2 pkt 1, lit. b) ustawy o PPP). Z potrzebami tymi „mamy do czynienia wówczas, gdy państwo, z przyczyn związanych z interesem ogólnym, decyduje się je zaspokajać samo albo na zaspokojenie których chce wywierać decydujący wpływ” (T. Skoczyński, *Komentarz do art. 2*). Obejmuje więc nie tylko zadania obligatoryjne, lecz także fakultatywne (W. Gonet, *Nowa...*, s. 90).

<sup>36</sup> Partner prywatny to przedsiębiorca (art. 2 pkt 2 ustawy o PPP), czyli osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Prawo o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2010 r., nr 220, poz. 1477 ze zm.). Dopuszcza się również przedsiębiorców prowadzących działalność za granicą. Tak rozumianym przedsiębiorcą może być stowarzyszenie lub organizacja pozarządowa, a nawet inny podmiot publiczny, o ile prowadzi działalność gospodarczą (T. Skoczyński, *Komentarz do art. 2*), choć kwestia ta budzi kontrowersje w literaturze (zob. np. E. Kowalczyk, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z przykładami klauzul umownych*, wyd. ODDiK, Gdańsk 2010, s. 31).

<sup>37</sup> Koncesjodawcą może być podmiot wskazany w art. 3 ustawy o koncesji. Jest to katalog nieco węższy niż w przypadku podmiotu publicznego (zob. szerzej W. Gonet, *Ustawa...*, s. 49).

<sup>38</sup> Koncesjonariusz to każdy zainteresowany podmiot, z którym zawarto umowę koncesji, a zatem nie tylko przedsiębiorca, lecz także inny podmiot, nawet publiczny.

**III.** Katalog zadań administracji związanych z udzielaniem pomocy osobom niepełnosprawnym jest rozbudowany. Podstaw prawnych ich podejmowania można poszukiwać zarówno w aktach ogólnie określających zakres działania administracji (np. w ustrojowych ustawach samorządowych nakładających obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty)<sup>39</sup>, jak i w aktach „specjalistycznych” podejmujących problematykę osób niepełnosprawnych (np. w ustawie o rehabilitacji)<sup>40</sup>. Zadania te można podzielić pod względem funkcjonalnym (tzn. z punktu widzenia roli, jaką pełnią w życiu osób niepełnosprawnych) oraz podmiotowym (tzn. biorąc pod uwagę podmioty administracji publicznej, które je wykonują). Wyróżnia się następujące obszary tych zadań: orzecznictwo inwalidzkie, rehabilitacja, rekompensowanie i wspomaganie, realizowanie potrzeb społecznych, integracja osób niepełnosprawnych z szerszym otoczeniem<sup>41</sup>. Podmioty natomiast podmiotami wykonującymi te zadania są w szczególności: jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (zwany dalej pełnomocnikiem), wojewodowie oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

---

<sup>39</sup> Z taką potrzebę może być uznana pomoc osobom niepełnosprawnym w ramach np. promocji zdrowia, czy zwalczania bezrobocia (A. Piotrowska, *Fundacja jako organizacja pozarządowa realizująca zadanie publiczne działania na rzecz osób niepełnosprawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8, s. 152 i n.).

<sup>40</sup> Oprócz niej można przytoczyć ustawę z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 ze zm. (ustala zasady orzekania o niezdolności do pracy i wypłacania świadczeń z tego tytułu, tj. rent), ustawę z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz. U. nr 135, poz. 1268 ze zm., (wskazuje zasady przyznawania renty socjalnej), czy ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 ze zm. (reguluje sprawę udzielania świadczeń pomocy społecznej przysługujących w związku z niepełnosprawnością).

<sup>41</sup> A. Ostrowska, J. Sikorska, *Syndrom niepełnosprawności w Polsce: bariery integracji*, wyd. IFiS PAN, Warszawa 1996, s. 115.



Przystępując do analizy możliwości wykorzystania PPP do określonych w ustawach zadań dotyczących osób niepełnosprawnych należy w pierwszej kolejności określić granice tej instytucji, tj. wskazać obszary, w których wykorzystanie partnerstwa nie jest dopuszczalne. Ogólnym przepisem dopuszczającym wykorzystanie PPP jest art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>42</sup>, zezwalający jednostkom samorządu terytorialnego na powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w drodze umowy innym podmiotom z uwzględnieniem szeregu ustaw wymienionych w tym przepisie, w tym także ustawy o partnerstwie oraz ustawy o koncesji.

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Pojęcie zbiorowych potrzeb rozumiane jest jako suma indywidualnych potrzeb ludzi mieszkających na danym terenie<sup>43</sup>. Nie ulega więc wątpliwości, że mieszczą się w tym także zadania dotyczące osób niepełnosprawnych.

Tak nakreślony obszar wykorzystania PPP doznaje ograniczeń, które mogą wynikać z jego natury, jak również z woli ustawodawcy. Do pierwszej grupy zaliczają się zadania:

- a) niepoddające się prywatyzacji<sup>44</sup>. Można tu wskazać orzecznictwo inwalidzkie<sup>45</sup>, jak również wypłaty świadczeń ze

---

<sup>42</sup> Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2011 r., nr 45, poz. 236.

<sup>43</sup> B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agop-szowicza*, red. R. Mikosz, wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 163.

<sup>44</sup> Zob. szerzej S. Biernat, *op. cit.*, s. 91 i n.; L. Zacharko, *Poglądy doktryny na temat granic prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 491 i n.; E. Knosala, *Zadania...*, s. 123; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 144 i n.

<sup>45</sup> W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne w jednostkach samorządu terytorialnego – zakres przedmiotowy i podmiotowy*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 5, s. 28.

środków publicznych (zasiłki, dofinansowania itp.), wymagające działania władczego i podstawy kompetencyjnej, której brak w przypadku podmiotu prywatnego<sup>46</sup>,

- b) niełączące się z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia lub z nim (w przypadku PPP), bądź zadania, w których nie można określić wynagrodzenia podmiotu prywatnego w postaci eksploatacji obiektu budowlanego albo wyłącznego prawa wykonywania usług i pobierania pożytków (w przypadku umowy koncesji).

W efekcie za szczególnie podatne na „partneryzację” można uznać zadania z zakresu administracji świadczącej, polegające na dostarczaniu usług<sup>47</sup>. Zakres ten jest jednak ograniczony przez ustawodawcę posługującego się szeregiem metod, których skutkiem jest wykluczenie możliwości stosowania PPP do zadań dotyczących niepełnosprawnych. Może to być wyraźne przypisanie zadań określonemu podmiotowi administracji publicznej na zasadzie wyłączności<sup>48</sup>, wskazanie innej niż PPP metody prywatyzacji tych zadań, np. konkurs ofert (w którym uczestniczą organizacje pożytku publicznego)<sup>49</sup>, przyznanie realizacji zadania inicjatywom lokalnym na podstawie wniosku<sup>50</sup>, albo zawarcie umowy w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Często stosowanie tych metod ma charakter obligatoryjny, co powoduje, że organy administracji nie mogą nawet rozważać stosowania PPP. Znamiennymi

---

<sup>46</sup> Niekiedy ustawodawca wprost zabrania prywatyzacji tych zadań, zob. np. art. 25 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>47</sup> E. Knosala, *Nauka...*, s. 78.

<sup>48</sup> Np. art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji wyraźnie wskazuje, które zadania powiatu wykonują jego jednostki organizacyjne – powiatowe centrum pomocy rodzinie i powiatowy urząd pracy, czy art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, Dz. U. nr 45, poz. 235, zgodnie z którym gmina tworzy żłobki i kluby dziecięce w formie gminnych jednostek budżetowych.

<sup>49</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. nr 96, poz. 873 ze zm.

<sup>50</sup> Art. 19b ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

przykładami są: art. 25 ustawy o pomocy społecznej (zezwalający na zlecenie zadań w niej przewidzianych tylko organizacjom pożytku publicznego) oraz art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji (zezwalający na zlecenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej fundacjom i organizacjom pozarządowym). W obydwu przypadkach stosuje się procedurę zlecenia określoną w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>51</sup>.

Powyższe ograniczenia nie przekreślają jednak możliwości wykorzystania PPP w działaniach na rzecz osób niepełnosprawnych. Można wskazać zwłaszcza następujące przykłady zadań dotyczących osób niepełnosprawnych, które mogą być zrealizowane z wykorzystaniem PPP.

*Organizacja warsztatów terapii zajęciowej i turnusów rehabilitacyjnych.* Warsztat to wyodrębniona organizacyjnie i finansowo placówka stwarzająca osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia (art. 10a ust. 1 ustawy o rehabilitacji). Mogą być organizowane przez fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty (art. 10b ust. 1), przez które to inne podmioty z całą pewnością można rozumieć także jednostki samorządu terytorialnego<sup>52</sup>. Jednakże do stosowania PPP uprawnione będą jedynie

---

<sup>51</sup> Orzecznictwo sądowe nie jest konsekwentne w interpretacji tych przepisów. Dla przykładu WSA w Warszawie w wyroku z 17 lipca 2008 r. – I SA/Wa 559/08 uznał, że „katalog podmiotów określony w przepisie art. 25 ust. 1 u.p.s. [ustawy o pomocy społecznej – T. Sz.] ma charakter przykładowy i nie ma przeszkód, aby zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej nastąpiło na rzecz osoby fizycznej”. Natomiast WSA w Gliwicach w wyroku z 30 III 2010 r. – IV SA/Gl 33/10 przyjął, że „swobodę powiatu wynikającą z przyznanego mu prawa do zawierania umów z innymi podmiotami ustawodawca ograniczył w zakresie możliwości wyboru partnera”, a zatem „uzasadnione jest twierdzenie, że jednostka samorządowa zostaje pozbawiona swobody odnośnie decydowania o tym, z kim i w jakiej formie oraz treści może zawierać określone umowy”, w efekcie uchylił uchwałę w sprawie utworzenia domu pomocy społecznej w formie PPP.

<sup>52</sup> Jak wskazuje raport pt. *Warsztaty terapii zajęciowej. Raport z badania*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Biuro Pełnomocnika Rzą-

gminy z uwagi na przywołany już art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji pomijający gminy w swojej treści. Nawet gdyby jednak tego przepisu nie było, to wykluczona byłaby możliwość utworzenia warsztatu (i tym samym wykorzystania PPP) przez powiaty, ponieważ to właśnie one podpisują z organizatorami warsztatów umowy o dofinansowanie<sup>53</sup>. Nie można by więc wtedy mówić o powstaniu dwustronnego stosunku prawnego, lecz o niedopuszczalnej przez prawo cywilne „umowie ze samym sobą”.

Turnus oznacza natomiast zorganizowaną formę aktywnej rehabilitacji połączonej z elementami wypoczynku, której celem jest ogólna poprawa psychofizycznej sprawności oraz rozwijanie umiejętności społecznych uczestników turnusu, między innymi poprzez nawiązywanie i rozwijanie kontaktów społecznych, realizację i rozwijanie zainteresowań, a także przez udział w innych zajęciach przewidzianych w programie (art. 10c ust. 1 ustawy o rehabilitacji). Turnusy mogą być organizowane m. in. przez osoby prawne, jednakże z wykorzystaniem PPP – z uwagi na art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji – tylko przez gminy.

Jest oczywiste, że warsztaty i turnusy wymagają bazy materialnej. Wśród wymagań, jakie stawia się organizatorom warsztatów znajduje się wskazanie adresu siedziby warsztatu i tytułu prawnego do niej oraz projektu i kosztorysu niezbędnych prac adaptacyjnych<sup>54</sup>. Turnusy natomiast powinny odbywać się w ośrodkach spełniających wymagania określone w art. 10c ust. 4 ustawy o rehabilitacji i § 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie sposobu tworzenia, działania i finansowania specjalistycznych ośrodków szkolenio-

---

du do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2003, 22% warsztatów prowadziły jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego (<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/rehabilitacja-spoleczna/warsztaty-terapii-zajeciowej/> z 8 I 2013 r.).

<sup>53</sup> § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej, Dz. U. nr 63, poz. 587.

<sup>54</sup> § 3 ust. 3 pkt 3 i 10 rozporządzenia w sprawie warsztatów terapii zajęciowej.

wo-rehabilitacyjnych oraz trybu sprawowania nadzoru nad ich działalnością (Dz. U. nr 51, poz. 613). Pewną trudnością jest konieczność spełnienia wymogu prowadzenia co najmniej przez 2 lata działalności na rzecz osób niepełnosprawnych i uzyskanie wpisu do rejestru organizatorów prowadzonego przez wojewodę (art. 10c ust. 2). Wymóg ten musi spełnić partner prywatny (koncesjonariusz), gdyż to on realizuje zadanie.

*Tworzenie zakładów aktywności zawodowej.* Są to jednostki zatrudniające przynajmniej 70% osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (zob. szerzej art. 29 ustawy o rehabilitacji). Nie są to placówki nastawione na rehabilitację (a zatem nie ma do nich zastosowania art. 36 ust. 2 ustawy)<sup>55</sup>, a zatem mogą być tworzone przez gminy i powiaty (spośród pomiotów administracji publicznej) i prowadzić niemal każdy rodzaj działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub handlu tymi wyrobami (art. 29 ust. 3, pkt 1 przywołanej ustawy). Tworząc takie zakłady jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć na względzie ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej wynikające z ustawy o gospodarce komunalnej.

*Zapewnienie transportu do i ze szkoły uczniom niepełnosprawnym* Zgodnie z art. 14a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 252, poz. 2572 ze zm.), obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przed-

---

<sup>55</sup> Pomocniczo można wskazać, że zakładów aktywności zawodowej nie wymienia rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. nr 29, poz. 172), wydane na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o rehabilitacji.

szkolnym (...) bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub do ośrodka umożliwiającego dzieciom upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.

*Wykonywanie innych zadań o charakterze ogólnym, lecz ukierunkowanych na potrzeby osób niepełnosprawnych, np. tworzenie zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych i zakładów leczniczych (art. 6 ust. 2 pkt 1 i art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. nr 112, poz. 654 ze zm.).*

**IV.** Dokonany przegląd obrazuje potencjał PPP do realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom niepełnosprawnym jako kosztownych, opierających się na rozbudowanej bazie materialnej, a jednocześnie możliwych do połączenia z działalnością komercyjną<sup>56</sup>. W tym świetle zdziwienie budzą działania ustawodawcy skupiającego się na prywatyzacji tych zadań w for-

---

<sup>56</sup> Np. prowadzenie placówek szkolących. Ustawodawca wyraźnie podkreśla, że ośrodek taki ma na celu zaspokajanie potrzeb osób, które z powodu niepełnosprawności mają utrudniony lub uniemożliwiony dostęp do korzystania ze szkolenia w innych placówkach (art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy o rehabilitacji). Jest więc to kwestia, której nie można pozostawić tzw. wolnemu rynkowi, ponieważ nie zapewnia on sprawiedliwości społecznej, o czym była mowa przy charakterystyce PPP. Jednocześnie do prowadzenia działalności szkoleniowej konieczna jest baza materialna – składniki majątkowe, którymi trzeba zarządzać. Część działalności takiego podmiotu mogłaby spełniać funkcję placówki szkolącej lub specjalistycznego ośrodka, a część miałaby charakter komercyjny. Podkreśla to prawodawca wskazując, że ośrodek można utworzyć nie tylko w nowym obiekcie, lecz także w działających placówkach szkoleniowych lub innych obiektach, jeśli mogą być one dostosowane do potrzeb realizacji zadań specjalistycznego ośrodka (§ 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie sposobu tworzenia, działania i finansowania specjalistycznych ośrodków szkoleniowo-rehabilitacyjnych oraz trybu sprawowania nadzoru nad ich działalnością, Dz. U. nr 51, poz. 613). Przykłady można mnożyć.

mie działalności pożytku publicznego i wolontariatu (gdyby przyjąć restryktywną wykładnię art. 25 ustawy o pomocy społecznej i art. 36 ustawy o rehabilitacji)<sup>57</sup>. Przepisy te powinny być znowelizowane tak, aby umożliwiały korzystanie z PPP.

Ponadto warto podjąć prace nad likwidacją innych czynników ograniczających rozwój PPP w Polsce, takich jak:

- a) konieczność przewidzenia w umowie sytuacji, które będą usprawiedliwiały jej zmianę, a także warunków tej zmiany pod rygorem nieważności wszelkich zmian nieuwzględnionych w umowie (art. 13 ustawy o PPP). Jest to wyjątek od tzw. małej i dużej klauzuli *rebus sic stantibus* ustanowionych odpowiednio w art. 357<sup>1</sup> i 358<sup>1</sup> k.c. Ich treścią jest dopuszczalność zmiany umowy lub wysokości świadczenia pieniężnego w przypadku nadzwyczajnej zmiany okoliczności po powstaniu zobowiązania (w tym przypadku po zawarciu umowy tworzącej to zobowiązanie). Ostrożny przedsiębiorca nie przystąpi do umowy nie mając zagwarantowanej możliwości jej zmiany w razie nadzwyczajnej zmiany okoliczności<sup>58</sup>. Z drugiej strony niemożnością jest przewidzenie wszystkich okoliczności jakie mogą wystąpić w trakcie wykonywania umowy, w istocie zatem przedsiębiorca poniesie ryzyko wszelkich nieoczekiwanych trudnień<sup>59</sup>;

---

<sup>57</sup> Za wykładnią tą przemawia dyrektywa *exceptiones non sunt extendendae*, gdyż przepisy te mają być wyjątkami od art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej. Z drugiej jednak strony nie sposób nie zauważyć, że w istotny sposób ogranicza ona organizatorską funkcję administracji i odchodzenie w jej działaniu od władztwa administracyjnego (M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 22).

<sup>58</sup> Aczkolwiek przepis ten chroni partnera prywatnego przed zmianą umowy ze względów politycznych, gdy nowe władze administracyjne dyskredytują pomysły i przedsięwzięcia władz poprzednich (A. Dobaczewska, *op. cit.*, s. 121).

<sup>59</sup> Pod tym względem ustawa o koncesji jest korzystniejsza dla stron, gdyż zezwala na zmianę umowy w stosunku do treści oferty jeżeli „konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w dniu zawarcia umowy” (art. 23 ust. 1). Podobną rolę pełni art. 25.

- b) brak jakiegokolwiek trybu odwoławczego i skutków prawnych odmowy zawarcia umowy na podstawie klauzuli uczciwej i wolnej konkurencji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy partner prywatny poniesie nakłady przed zawarciem umowy<sup>60</sup>, a także wykorzystania pomysłów partnera prywatnego bez późniejszego nawiązania z nim współpracy<sup>61</sup>;
- c) nieostre kryteria wyboru partnera prywatnego i możliwość posądzenia o nieformalne układy z przedsiębiorcami<sup>62</sup>. W prywatnych rozmowach akronim ten tłumaczy się jako „prawie pewny prokurator”, co obrazuje obawy związane z tą instytucją;
- d) wysoki poziom skomplikowania umowy, która musi uwzględniać wiele kwestii<sup>63</sup>;
- e) brak powszechnej świadomości przydatności udziału podmiotu niepublicznego w realizacji zadań dotyczących niepełnosprawnych<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Taka sytuacja może wystąpić na przykład w odniesieniu do warsztatów terapii zajęciowej organizowanych na podstawie art. 10 i n. ustawy o rehabilitacji. Podpisanie umowy o dofinansowanie warsztatów jest możliwe dopiero po uzyskaniu tytułu prawnego do lokalu i przedłożeniu odpowiednich projektów budowlanych, z czym wiążą się znaczne koszty (zob. szerzej T. Szewc, *Organizacja warsztatów terapii zajęciowej*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2010, nr 3, s. 60).

<sup>61</sup> A. Dobaczewska, *op. cit.*, s. 120.

<sup>62</sup> Tamże, s. 113.

<sup>63</sup> D. Hajdys, *op. cit.*, s. 24. Zob. też D. Fleszer, *Umowne powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 41 i n.

<sup>64</sup> L. Buliński, *Samorządowe wsparcie integracyjne dla niepełnosprawnych, między pomocą rządową a pozarządową (przykład województwa pomorskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 124. Zob. też D. Sześciło, *Rządowe instytucje wspierające – klucz do dynamicznego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 20. Spośród wszystkich przypadków, w których zastosowano PPP, tylko 7% projektów dotyczy ochrony zdrowia, podczas gdy 49% – sportu i rekreacji (Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Przedsięwzięcia publiczno-prywatne w Polsce – stan na sierpień*



## ABSTRACT

### Use of public-private partnership to realisation of public tasks concerning disabled persons

This paper is related to making use of one of the new forms of public administration's activity, i.e. public-private partnership, to fulfill tasks referring to helping disabled people. It develops the essence of partnership and limitations of use partnership to these tasks. Examples of tasks that may be perform this way are given too.

## Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna

### I. Wstęp

Z chwilą ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie podpisanego w 2007 roku Traktatu reformującego Unię Europejską (tzw. Traktat Lizboński) postanowienia zawarte w Karcie Praw Podstawowych stały się prawnie wiążące dla państw członkowskich. Traktat Lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. i od tej pory obywatele UE mogą się powoływać przed sądami na postanowienia Karty. Zgodnie z art. 6 punkt 1 Traktatu „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu<sup>1</sup>, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”<sup>2</sup>. W Karcie zawarto wszystkie najważniejsze prawa i wolności człowieka, zarówno prawa I (prawa i wolności osobiste i polityczne), II (prawa socjalne, ekonomiczne i kulturalne), jak i III generacji (prawa indywidualne o wymiarze kolektywnym). Pośród praw podstawowych wymienionych w KPP znalazło się także prawo do dobrej administracji (*right to good administration*), które właśnie w tym akcie zostało sformułowane *expressis verbis* po raz pierwszy.

---

<sup>1</sup> Do tekstu Karty dodano Wyjaśnienia zawierające uaktualnienia głównie w artykułach dotyczących zakresu stosowania oraz zakresu i wykładni praw i zasad Karty, nie mające jednak znaczenia prawnego, ale stanowiące cenne narzędzie wykładni przeznaczone do wyjaśnienia postanowień Karty, (2007/C 303/02), Dz. U. C 303/17, 17 grudnia 2007, <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>2</sup> Dz. U. C 306/50, 17 grudnia 2007, <http://eur-lex.europa.eu>.

Do Traktatu Lizbońskiego, jak powszechnie wiadomo, dołączone zostały protokoły i deklaracje niektórych państw członkowskich, wśród których na szczególną uwagę zasługuje wynegocjowany przez Wielką Brytanię protokół nr 7, tzw. protokół brytyjski, do którego w październiku 2007 roku przystąpiła Rzeczpospolita Polska. Protokół ma rangę prawa pierwotnego i z formalnego punktu widzenia nie pozbawia Karty mocy obowiązującej w Polsce. Nieuprawnione są zatem twierdzenia, że protokół wyłącza Polskę z zakresu obowiązywania praw proklamowanych Kartą<sup>3</sup>. Zgodnie z artykułem 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych postanowienia w niej zawarte mają zastosowanie do „instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości” oraz do „Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.” Ponadto „Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach”. Tak więc unormowania zawarte w Karcie, w tym prawo do dobrej administracji, nie mają zastosowania do całego systemu prawnego państw członkowskich, a jedynie do praw, które znajdują się w zakresie kompetencji Unii, czyli praw implementujących przepisy UE. Dodatkowo zawarte w art. 51 ust. 2 zastrzeżenie wprowadza zasadę, że „(...) Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy stało się przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Protokołu brytyjskiego. Jak stwierdza Anna Wyrozumska: „Protokół ma gwarantować, że potwierdzone w Karcie prawa podstawowe będą mogły być powoływane, jeśli zostały „dookreślone” w prawie krajowym (implementowane do prawa krajowego), i w takim zakresie, w jakim funkcjonują w prawie krajowym. Można zatem sądzić, że

---

<sup>3</sup> Więcej na ten temat: A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, 2(85), s. 25–40.

prawa potwierdzone w Karcie będą mogły być stosowane w stosunku do Polski, jeżeli zostały „potwierdzone” również w prawie polskim, tzn. jeśli prawo polskie takie prawa przewiduje”<sup>4</sup>. Z powyższego wynika więc, że jednostka nie zostaje pozbawiona ochrony przysługujących jej praw wynikających z prawa do dobrej administracji na gruncie prawa państwa członkowskiego. Jednostka może ich skutecznie dochodzić, jeśli uregulowane one zostały w obowiązującym prawie. Innymi słowy, jeśli w systemie prawnym znajdują się instytucje składające się na treść prawa do dobrej administracji, to jednostka ma zapewnione prawo do dobrej administracji. Stwierdzić należy, że o istocie tego prawa przesądza treść regulacji prawnych, a nie przyjęte nazewnictwo.

Opierając się na toku rozumowania Zbigniewa Cieślaka, prawo do dobrej administracji można rozpatrywać jako kategorię prawną, obejmującą swoim zakresem dwa aspekty: uprawnienie obywatela, skonkretyzowane miejscowo i zindywidualizowane, skorelowane z obowiązkiem organu administracji publicznej, oraz jako publiczne prawo podmiotowe, z którego można wyprowadzić skuteczne roszczenie prawne wobec organu administracji publicznej. Ponadto, powołany autor postuluje analizowanie prawa do dobrej administracji jako kategorii paraprawnej, rozumianej jako niewiążąca zasada prawna, oraz jako kategorii pozaprawnej, będącej wieloaspektowym zjawiskiem społecznym<sup>5</sup>. Ostatnie dwie kategorie prawa do dobrej administracji, choć niewątpliwie bardzo interesujące, wykraczają poza ramy niniejszego opracowania, dlatego tematem dalszych rozważań będzie jedynie aspekt prawny omawianego prawa.

---

<sup>4</sup> A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu...*, op. cit., s. 34.

<sup>5</sup> Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23–25 września 2002 r.*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2003, s. 18–19.

## **II. Pojęcie uprawnienia i stosunku administracyjnoprawnego**

Uprawnienie jest podstawowym elementem prawa podmiotowego, jest ono określoną wiązką uprawnień powiązanych funkcjonalnie, tworzącą sferę możliwości postępowania w ramach określonego prawa podmiotowego<sup>6</sup>. Uprawnienie definiowane jako „«A ma prawo czynić Z» znaczy w tym wypadku, że ze względu na normę N podmiotom (czy podmiotowi) rodzaju B nakazane jest zrealizować zachowanie się Z «na rzecz» osoby A. Przy czym zachowanie się Z (świadczenie) polegać może na jakimś «pozytywnym» działaniu «na rzecz» A albo na zaniechaniu przez podmiot B podjęcia określonych działań”<sup>7</sup>. Z takiej konstrukcji uprawnienia wynika, że uprawnienie jest trójelementową relacją, w której występuje podmiot prawa, czyli ten, kto ma prawo do czegoś, podmiot obowiązku, czyli adresat prawa oraz zachowanie, czyli przedmiot prawa do czegoś. W przypadku prawa do dobrej administracji podmiotem prawa (A) jest jednostka (obywatel), adresatem prawa (B) jest organ administracji, szerzej państwo, zaś przedmiotem prawa jest zachowanie (Z) organu administracji polegające na takim działaniu tego organu na rzecz jednostki, aby było ono zgodne z zasadami dobrej administracji.

Dla zagadnień analitycznych prawa podmiotowego doniosłe znaczenie ma problematyka stosunku prawnego, w szczególności administracyjnoprawnego, bowiem uprawnienie jest uważane za element tego stosunku. Wyrażenie pojęcia stosunku prawnego w teorii prawa jest kwestią sporną, wywołującą pewne trudności spowodowane odwoływaniem się do prawa bądź jako faktu społecznego, bądź do tzw. doświadczenia prawnego. Nie wdając się w owe spory, posłużyć można się bardzo ogólnym stwierdzeniem Franciszka Longchamps, że stosunek administracyjnoprawny powstaje wówczas, gdy „prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawnych takie znaczenie, że w określonych warun-

---

<sup>6</sup> U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, C. H. Beck, Warszawa 2004.

<sup>7</sup> S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Wydawnictwo UAM, Poznań 1973, s. 33.

kach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego”<sup>8</sup>. Tak więc występujący między podmiotami stosunek prawny wynika z regulacyjnego oddziaływania normy prawnej w powiązaniu z zaistniałym faktem, mającym znaczenie prawne. Prawny charakter tego związku powoduje, że elementami stosunku prawnego są występujące uprawnienia i obowiązki, zaś istnieniu uprawnienia odpowiada roszczenie, prawnie uzasadnione żądanie<sup>9</sup>.

Na strukturę stosunku administracyjnoprawnego, podobnie jak innych stosunków prawnych, składają się podmioty, przedmiot oraz będące jego treścią uprawnienia i obowiązki. Należy przy tym zauważyć, że powstanie stosunku prawnego wiąże się z wyraźnym określeniem wszystkich wymienionych elementów. Oznacza to, że dopóki to nie nastąpi, stosunek administracyjnoprawny ma charakter abstrakcyjny i jest jedynie stosunkiem potencjalnym, istnieje jedynie możliwość jego wystąpienia. Z chwilą jednak, gdy wystąpi zindywidualizowanie wszystkich elementów, gdy upoważniony organ określi treść interesu i przyporządkuje go konkretnemu podmiotowi, następuje przejście od ogólności i abstrakcyjności do konkretności, do konkretnego stosunku administracyjnoprawnego<sup>10</sup>. Jednak owa konkretyzacja normy prawnej przez organ administracji publicznej, prowadząca do nawiązania stosunku prawnego konkretnego między jednostką a organem administracji w żaden sposób nie dotyczy struktury i treści prawa podmiotowego, lecz jedynie kwestii wykonywania i ochrony tego prawa.

W stosunku administracyjnym muszą uczestniczyć co najmniej dwa podmioty, przy czym jednym z nich musi być zawsze organ administracji lub inny organ, któremu zostały zlecone funkcje z za-

---

<sup>8</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr 19, s. 44.

<sup>9</sup> J. Starościek, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 15.

<sup>10</sup> M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1991, s. 79–80.

kresu administracji publicznej<sup>11</sup>. Musi on być wyposażony w kompetencję o charakterze szczegółowym do realizacji zadań publicznych. Drugim podmiotem jest osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej (państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne), legitymująca się tzw. osobowością prawa administracyjnego, która wyznaczona jest istnieniem interesu wyodrębnionego i chronionego przez prawo.

Treścią stosunku administracyjnego są uprawnienia i obowiązki adresata normy prawa administracyjnego oraz kompetencje organu administracji publicznej. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że treścią, a zarazem istotą tego stosunku są uprawnienia i obowiązki. Należy jednak dodać, że nie można tych dwu kategorii traktować dwubiegunowo, ponieważ samo uprawnienie niekoniecznie oznacza, że powstanie obowiązek po stronie drugiego z podmiotów. „Uprawnienie i obowiązek to sytuacje wyrażone za pomocą modalności opisujących jedynie jedną ze stron stosunku administracyjnoprawnego, a mianowicie adresata normy prawa administracyjnego usytuowanego poza systemem administracji publicznej (obywatela, organizację obywateli)”<sup>12</sup>. Oba podmioty stosunku administracyjnoprawnego, czyli adresata procesu stosowania normy prawa administracyjnego i organ, łączy kompetencja organu do podejmowania prawnie wiążących czynności, będąca zarazem odpowiednikiem uprawnienia lub obowiązku adresata<sup>13</sup>.

Należy dodać, że stosunek administracyjnoprawny ma charakter indywidualny, ponieważ dotyczy zindywidualizowanego pod-

---

<sup>11</sup> W doktrynie stosowane jest również określenie „podmiot administrujący”, który przeciwstawiany jest „podmiotowi administrowanemu”. Jednak są to pojęcia sporne i przez niektórych krytykowane jako przestarzałe i wskazujące na zbytne podporządkowanie jednego podmiotu drugiemu, zaprzeczające służebnej roli wobec społeczeństwa, jaką pełnić ma współczesna administracja publiczna.

<sup>12</sup> E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 407.

<sup>13</sup> Tamże, s. 407.

miotu oraz konkretnego organu administracji lub innego podmiotu realizującego zadania z zakresu administracji publicznej. Wynikające z tego stosunku uprawnienia i obowiązki również muszą cechować się wspomnianą cechą.

### III. Istota publicznego prawa podmiotowego

Prawo do dobrej administracji można rozpatrywać jako publiczne prawo podmiotowe. Takie podejście wymaga wyjaśnienia treści i struktury pojęcia prawa publicznego podmiotowego. Podstawą budowy tego zagadnienia stały się dziewiętnastowieczne koncepcje austriackich i niemieckich przedstawicieli nauki prawa, powstałe w okresie kształtowania się państwa prawa i określania sfery prawnie chronionej swobody obywateli. Publiczne prawa podmiotowe stały się wówczas miernikami przedmiotowego porządku prawnego oraz regulowały życie społeczne, a zwłaszcza stosunek państwa do obywateli, wymuszając na organach władzy publicznej zachowania zgodne z literą prawa<sup>14</sup>.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego pojęcie to nie cieszyło się tak dużym zainteresowaniem jak w innych porządkach prawnych, zwłaszcza w niemieckim prawie publicznym. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać należy po pierwsze w normatywnym ukształtowaniu koncepcji ochrony pozycji prawnej jednostki w prawie administracyjnym na konstrukcji interesu prawnego, po drugie w socjalistycznym podejściu do państwa i prawa. Wspomniana instytucja interesu prawnego, wypracowana w orzecznictwie i doktrynie, uznawana jest przez niektórych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego za treściowo zbieżną z pojęciem publicznego prawa podmiotowego, przynajmniej w zakresie podstawowych modalności tego prawa. Twierdzą oni, że u podstaw obu tych konstrukcji leży interes indywidualny jednostki chroniony przez prawo administracyjne oraz że rozdzielenie praw podmiotowych i interesów prawnych jednostki może

---

<sup>14</sup> M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 55.



być bardzo trudne, a czasem wręcz niemożliwe<sup>15</sup>. Inni natomiast uważają, że elementem różnicującym publiczne prawo podmiotowe od interesu prawnego jest stopień ukształtowania sytuacji prawnej jednostki przez normę prawa. Tak więc wedle tego poglądu publiczne prawo podmiotowe winno być na tyle skonkretyzowane, aby jego dochodzenie możliwe było w drodze zindywidualizowanego środka prawnego. Jednak także zwolennicy takiego ujęcia są zgodni, że jednoznaczne rozdzielanie tych pojęć nastrocza trudności i kwestionują podstawę i przydatność ich rozróżniania<sup>16</sup>.

Klasyczną definicję omawianego zagadnienia w powojennej nauce prawa administracyjnego sformułował Stanisław Kasznica, według którego „podmiotowym prawem publicznym nazywamy taką sytuację prawną jednostki, w której posiada ona na normie prawnej opartą możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku publiczno-prawnego, o ile zachodzą warunki w tejże normie określone”<sup>17</sup>. Innymi słowy, z publicznym prawem podmiotowym mamy do czynienia wówczas, gdy na płaszczyźnie prawa publicznego podmiot działania w określonej sytuacji prawnej ma możliwość wyznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. Istotą tego prawa, z punktu widzenia techniki prawa, stanowi będący jego korelatem i odpowiadający mu obowiązek, a jego ochrona polega na możliwości wymuszenia spełnienia tego obowiązku<sup>18</sup>. Z prawa jednostki wobec władzy publicznej do określonego zachowania się lub obowiązku państwa do określonego za-

---

<sup>15</sup> Więcej na ten temat m.in.: M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1991, s. 42–43; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 306.

<sup>16</sup> M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 125.

<sup>17</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946, s. 126.

<sup>18</sup> M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 57.

chowania się „na rzecz” jednostki wynika relacyjny charakter prawa podmiotowego publicznego<sup>19</sup>.

Prawa podmiotowe, o których mowa, opierają się na prawie publicznym, tak więc można je rozpatrywać w dwu kategoriach: jako sytuacje podmiotowe wobec administracji publicznej wynikające z prawa administracyjnego i jako sytuacje podmiotowe wobec władzy publicznej, których podstawą jest prawo konstytucyjne. W pierwszym ujęciu treść tych praw determinowana jest co do zasady przez przepisy ustaw, które chronią jednostkę przed niezgodnymi z ustawami działaniami administracji publicznej lub stanowią podstawę żądania zgodnego z prawem zachowania się administracji publicznej. Natomiast prawa i wolności obywatelskie określone w konstytucji, wyznaczają sytuację prawną jednostki, a ich treść, wykonywanie i ochrona są całkowicie niezależne od ustawodawstwa, stanowią podstawę lub uzasadnienie dla praw podmiotowych publicznych określonych ustawowo. Podobną strukturę, treść i funkcję pełnią prawa i wolności zawarte w prawie międzynarodowym, m. in. w Międzynarodowym Pakcie Praw Politycznych i Obywatelskich, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>20</sup>.

W takim rozumieniu omawiane prawa czasem wiązane są lub utożsamiane z prawami człowieka. Niektórzy uczeni uważają, że pogląd ten nie ma uzasadnienia. Prawa człowieka są bowiem według nich z jednej strony pojęciem szerszym, bo choć zagwarantowane są przez akty normatywne należące do prawa publicznego, to jednak mogą odnosić się również do sytuacji normowanych przez prawo prywatne. Z drugiej natomiast strony pojęciem węższym, ponieważ dotyczą jedynie jednostek oraz ich zrzeszeń, zaś publiczne prawa podmiotowe przysługują wszystkim podmiotom administrowanym, a więc i jednostkom, i osobom prawnym, i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej.

---

<sup>19</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 311.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 308–309.

Dodatkowym argumentem jest to, że wiele praw człowieka, zwłaszcza te, które zaliczane są do praw drugiej i trzeciej kategorii, nie wywołują skutku prawnego w postaci roszczenia wobec władz publicznych, a więc nie są związane z prawem skargi do sądu administracyjnego. Prawa podmiotowe publiczne natomiast powiązane są z kontrolą działania władzy publicznej za pośrednictwem sądów<sup>21</sup>.

Inni przedstawiciele nauki prawa publicznego twierdzą, że zarówno prawa i wolności człowieka określone w prawie międzynarodowym i prawie europejskim, jak i prawa podstawowe i swobody obywatelskie określone w prawie UE mają charakter praw podmiotowych publicznych. Argumentem przemawiającym za takim twierdzeniem jest szerokie ujęcie omawianych praw ze względu na ich uzasadnienie lub strukturę. I tak, szerokie ujęcie tego prawa ze względu na uzasadnienie oznacza, że jest ono zbiorczą kategorią prawną dla wymienionych praw zagwarantowanych w międzynarodowym i europejskim systemie prawnym oraz konstytucyjnych i ustawowych praw podmiotowych publicznych. Takie podejście nie oznacza jednak, że między tymi prawami nie występują różnice funkcjonalne, choć przyznać należy, że nie są to różnice fundamentalne. Relacje między tymi prawami mają charakter hierarchicznie uwarunkowanej treściowej zgodności, co oznacza, że treść prawa ustawowego musi być zgodna z treścią prawa konstytucyjnego, to natomiast z prawem i wolnością człowieka lub prawem podstawowym albo też ze swobodą wspólnotową. Problem pojawia się w porządku prawnym Europy, ponieważ występują tam relacje horyzontalne między prawem UE i prawem Rady Europy, wydaje się jednak, że w żaden sposób nie podważa to prawidłowości twierdzenia, że prawa te mają charakter praw podmiotowych publicznych<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 126.

<sup>22</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego...*, s. 340.

#### **IV. Treść prawa do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych**

Zgodnie z art. 41 KPP każda osoba (*every person*), niezależnie od jej przynależności państwowej, ma prawo do dobrych praktyk administracyjnych, a więc do rozpatrzenia swojej sprawy „przez organy i instytucje Unii w sposób bezstronny, sprawiedliwy i w odpowiednim terminie” (ust. 1)<sup>23</sup>. Ustęp 2 powołanego artykułu wymienia następujące uprawnienia:

1. prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
2. prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
3. obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Ponadto na omawiane prawo składają się obowiązek wyrównania szkody spowodowanej działaniem organów Unii lub jej personelu przy wykonywaniu działań służbowych oraz prawo każdej osoby do kierowania petycji do instytucji unijnych w jednym z języków traktatowych, co obliguje wspomniane instytucje do formułowania odpowiedzi w tym samym języku.

Prawo do dobrej administracji, w ograniczonym zakresie, wykazuje podobieństwo do mającego już ugruntowaną pozycję w orzecznictwie i doktrynie prawa do sądu. Prawo to zostało unormowane w art. 6 Konwencji Europejskiej i art. 14 Paktu Obywatelskiego i obejmuje: prawo do słusznego i publicznego procesu, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu, a po stronie oskarżonego domniemanie niewinności oraz prawa: do informacji, do przygotowania obrony, do obrony osobiście lub przez obrońcę (także ustanowionego z urzędu), do kontradyktoryjności, do tłu-

---

<sup>23</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Studio Sto, Bielsko-Biała 2001, s. 28.

macza<sup>24</sup>. I choć prawo to dotyczy oskarżenia karnego i określenia praw i obowiązków cywilnych, to należy pamiętać, że właściwie przestrzeganie praw człowieka w dużym stopniu zależy od funkcjonowania administracji publicznej danego państwa. W tym sensie skutki działania administracji angażują odpowiedzialność państwa w zakresie naruszeń owych praw<sup>25</sup>. Jednak bardziej istotne wydaje się czy prawo do sądu odnieść można do postępowania administracyjnego. Jak wiadomo, instancje strasburskie w żaden sposób do owych kwestii się nie odnoszą, jednak wydaje się, że takie cechy postępowania jak: bezstronność, rzetelność i załatwienie sprawy w rozsądnym terminie są czynnikami, które stanowią pewne minimum zapewniające skuteczność postępowania. Są to niewątpliwie cechy, które wprost wpływają na jego jakość, a co za tym idzie na relacje jednostki z administracją<sup>26</sup>.

Wymienione w ustępie 2 uprawnienia są elementami szerszego pojęciowo prawa podstawowego jakim jest prawo do obrony. Prawo to umożliwia jednostce efektywną ochronę jej interesów i dlatego powinno być przestrzegane we wszystkich rodzajach postępowań prowadzonych przez organy wspólnotowe, w tym również w postępowaniach o charakterze administracyjnym. Z prawa tego wynika, że organy administracji winny starać się przezwy-

---

<sup>24</sup> Więcej na ten temat patrz: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 1997, s. 48 i n. Także EKPP normuje prawo do sądu w art. 47, który brzmi: „Każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

<sup>25</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw...*, s. 81.

<sup>26</sup> Cechy te jako niezmiernie istotne wymienione zostały w art. 6 Konwencji Europejskiej dotyczącej postępowania sądowego. Więcej na ten temat: A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 36.

zać wszelkie trudności faktyczne lub prawne, które mogłyby przeszkadzać w pełnym jego urzeczywistnieniu<sup>27</sup>. Orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji i ETS wskazuje, że prawo do obrony jest fundamentalną zasadą prawa wspólnotowego, podkreślając, że powinno ono być zagwarantowane nawet wtedy, gdy nie przewidują tego normy określonej procedury, także administracyjnej<sup>28</sup>.

## V. Konkluzje

W doktrynie toczy się dyskusja czy prawo do dobrej administracji jest jedynie prawem dotyczącym procedury, czy publicznym prawem podmiotowym. Pierwsze wąskie rozumienie tego prawa odpowiadałoby zasadniczo mocno rozwiniętym w polskiej literaturze i orzecznictwie zasadom postępowania administracyjnego. Drugie podejście, szersze, oznaczałoby mieszany charakter tego prawa i jego konsekwencją byłoby nałożenie obowiązku „aktywności i efektywności” na administracje publiczną, a dla obywatela roszczenie z tym związane<sup>29</sup>.

W pierwszym podejściu polskie prawo procesowe zasadniczo nie odbiega od wymogów stawianych przez omawiane prawo. W zakresie postępowania jurysdykcyjnego, zakończonego decyzją administracyjną lub postanowieniem, nawet je przewyższa (np. w przypadku nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego). Kwestią podstawową jest zakres obowiązywania, bowiem polska procedura dotyczy jedynie postępowania jurysdykcyjnego, funkcjonującego w układzie stosunków organ administracji publicznej – jedna lub kilka stron. Nie obejmuje więc in-

---

<sup>27</sup> M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1 (29), s. 99.

<sup>28</sup> T-450/93, Lisrestal i inni przeciwko Komisji, ECR 1994, s. II-1177 oraz C-135/92, Fiskano przeciwko Komisji, ECR 1994, s. I-2885.

<sup>29</sup> Więcej na ten temat patrz: T. Rabska, głos w dyskusji [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo...*, s. 67–68 oraz T. Rabska, *Poglądy nauki niemieckiej jako przyczynek do dyskusji o prawie do dobrej administracji* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo...*, s. 501 i n.

nych form działalności administracji, zwłaszcza w jej zewnętrznej sferze oddziaływania.

Natomiast przyjęcie drugiego stanowiska rodzi określone konsekwencje. I tak podmiot spoza systemu administracji publicznej w określonej sytuacji prawnej ma możliwość żądania zachowania się organu administracji w duchu dobrej administracji. Podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji posiada obowiązek takiego działania, a jednostce przysługuje z tego tytułu roszczenie wobec organu administracji publicznej. Jednak wydaje się, że tu pojawia się problem, ponieważ prawo do dobrej administracji dotyczy nie tylko kwestii proceduralnych, lecz również organizacji, a przede wszystkim funkcjonowania administracji<sup>30</sup>. W takim podejściu prawo to nie ogranicza się jedynie do zasad określonych przez Kartę Praw Podstawowych, lecz obejmując te zasady, ujmuje również zdolność organizacyjną administracji do ich wykonywania. Tak więc elastyczność, szybkość działania, wreszcie sprawność stają się gwarancją prawidłowego wykonywania prawa do dobrej administracji. Jak stwierdza Zbigniew Kmiecik: „Przyjmuje się powszechnie, iż muszą one (normy procesowe przyp. EB) zapewnić odpowiednią skuteczność i sprawność działania administracji publicznej”<sup>31</sup>. Tak więc administracja publiczna powinna w swoich działaniach z jednej strony kierować się sprawiedliwością, która znajduje odzwierciedlenie w przepisach proceduralnych, z drugiej zaś sprawnością i skutecznością. Wydaje się, że rządy prawa i sprawiedliwa procedura są ograniczeniami na drodze do osiągnięcia określonych wyników i że w celu szybkiej realizacji zadań stawianych przez politykę państwa, może dochodzić do naruszenia gwarancji sprawiedliwego traktowania interesów indywidualnych. Jednak obie te grupy wartości wcale nie muszą występować w opozycji do siebie. Mało tego, z punktu widzenia praw jednostki, niezbędne jest nie tylko umieszczenie w porządku prawnym prawa do dobrej administracji, jako gwarancji

---

<sup>30</sup> P. Delvolve, *Raport końcowy*, [w:] Biuletyn BIRE 2003, nr 4, s. 126.

<sup>31</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, ABC, Warszawa 1997, s. 26.

realizacji zasady sprawiedliwości, ale również skuteczności, sprawności, ekonomii postępowania służących organom administracji, ale przecież także jednostce<sup>32</sup>. Normy takie należy jednak traktować jako instrumenty wspierające prawo do dobrej administracji na płaszczyźnie praktycznej.

W tym duchu wypowiadał się także Trybunał Sprawiedliwości, który w swoich orzeczeniach utożsamiał dobrą administrację ze sprawnością i efektywnością funkcjonowania organów administracji, choć nie z prawem do dobrej administracji. Stwierdził on, że celem reguł proceduralnych instytucji Wspólnoty jest organizacja wewnętrznych zasad funkcjonowania zgodnie z koncepcją dobrej administracji. Procedury te, w szczególności dotyczące tych etapów organizacji postępowania, w których dochodzi do wiążących ustaleń i decyzji, mają przede wszystkim zapewnić sprawność postępowania, przy jednoczesnym respektowaniu uprawnień każdego z członków instytucji, mającego prawo do wzięcia udziału w procedurze. Tak więc naruszenie tych reguł nie jest wystarczającą podstawą do uchylenia decyzji, ponieważ nie służą one ochronie jednostek, a odnoszą się jedynie do wewnętrznych procedur w określonych instytucjach<sup>33</sup>.

Podobnie wypowiadał się Sąd Pierwszej Instancji, stwierdzając, że reguły proceduralne w instytucjach Wspólnoty mają służyć organizacji ich wewnętrznego funkcjonowania zgodnie z zasadami dobrej administracji, zapewniając sprawność postępowania. Jednak nie ograniczył się on tylko do tego sformułowania, dodając, że dobra administracja to nie tylko dyrektywy względem organów administracji, ale także prawa jednostki, w sensie respektowania przez organy administracji tych praw przyznanych prawem materialnym i proceduralnym. Sąd orzekł, że ustalając procedury funkcjonowania administracji należy mieć na uwadze, że mogą one wpływać na pozycję prawną osób trzecich, a w związku z zasadą

---

<sup>32</sup> A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrona*, Toruń 2001, s. 295.

<sup>33</sup> Orzeczenie ETS w sprawie Nakijama All Precision Co. Ltd przeciwko Radzie C-69/89, ECR 1991, s. I-2069.



prawa do dobrej administracji, powinny spełniać znacznie wyższe wymagania<sup>34</sup>.

Należy zauważyć, że w swoich orzeczeniach sądy traktowały dobrą administrację bardziej jako ogólną zasadę, dyrektywę, która ma za zadanie zapewnić organom i instytucjom unijnym sprawne i efektywne funkcjonowanie, niż jako prawo jednostki. Tak więc wydaje się, że owa sprawność i efektywność, będąca składową koncepcji dobrej administracji, nie jest jednym z elementów prawa do dobrej administracji. Jednak taka teza jest nieuprawniona, ponieważ oba te pojęcia nie są odrębnymi kategoriami, a jedynie dwoma różnymi aspektami tego samego zagadnienia. W przypadku dobrej administracji nacisk położony jest na efektywność i sprawność funkcjonowania administracji, natomiast w przypadku prawa do dobrej administracji na uprawnienie jednostki w jej kontaktach z organami i instytucjami UE. Są to więc wzajemne korelaty, przy czym należy pamiętać, że we wspólnotowym systemie prawnym najpierw pojawiła się kategoria dobrej administracji, a następnie prawo do dobrej administracji jako prawo podmiotowe, które było odzwierciedleniem zasady dobrej administracji w postaci konkretnych, normatywnych, proceduralnych zapisów. Wydaje się więc, że sprawność działania jako cecha ogólnej zasady dobrej administracji jest również elementem prawa do dobrej administracji, choć trzeba zauważyć, że nie jest to kategoria obudowana normatywną treścią, z której wynika roszczenie wobec administracji publicznej.

Jak trafnie stwierdza Teresa Rabska: „Osiągnięcie „zdolności organizacyjnej” (...) w rozumieniu raportów, opinii i innych dokumentów europejskich – chociaż nie jest – jak sądzę – tożsame z „prawem do dobrej administracji”, to jednak można przyjąć, że stanowi warunek skutecznego wprowadzania „prawa do dobrej administracji”. Przy czym nie chodziłoby tu tylko o zwiększenie

---

<sup>34</sup> Orzeczenie SPI w połączonych sprawach Jean-Claude Martinez i Charles de Gaulle i inni przeciwko Europejskiemu Parlamentowi, T-222/99, Front National przeciwko Europejskiemu Parlamentowi, T-327/99 i Emma Bonino i inni przeciwko Europejskiemu Parlamentowi, T-329/99, ECR 2001, s. II-2823.

zdolności organizacyjnej do wdrażania prawa europejskiego – a zatem w przyszłości również Europejskiej Karty Podstawowych Praw. Dodać bowiem trzeba, że równocześnie powinny być tworzone warunki rzeczywistej i efektywnej realizacji ustanowionych praw i egzekwowania obowiązków<sup>35</sup>. W tym znaczeniu sprawność funkcjonowania administracji publicznej jest gwarantem i elementem realizacji prawa do dobrej administracji.

## ABSTRACT

### Right to good administration as a legal category

The article discusses the problems of the right to good administration understood as a legal category which consists of two aspects. Firstly, a citizen's right substantiated locally and individualised, being in a correlation with an obligation of a public administration organ. Secondly, as a public right from which one can draw an effective legal claim towards a public administration organ. Therefore, in accordance with a theoretical construction of both notions, a subject outside the public administration system in a specified legal situation has a possibility to determine behaviour of an administrative organ according to the spirit of good administration. On the other hand, a subject performing tasks from the scope of administration has an obligation to act in such a way, and an individual is vested by this title a claim towards a public administration organ. However, as the author underlines, such simplification does not exhaust supplementary elements of the right to good administration such as efficiency and effectiveness of actions of the public administration. Nevertheless, she states that efficiency of action as a feature of a general principle of good administration is also an element of the right to good administration, though it should be noticed that it is not a category surrounded with a normative content.

---

<sup>35</sup> T. Rabska, *Poglądy nauki niemieckiej...*, *op. cit.*, s. 506.

## Samodzielność organu administracji publicznej w wydawaniu aktów normatywnych

Tematyka samodzielności organu administracji publicznej<sup>1</sup> na gruncie prawa administracyjnego jawi się jako problem kontrowersyjny, wzbudzający liczne wątpliwości, zarówno wśród przedstawicieli doktryny, jak i praktyki. Ostrożność, a nawet niechęć w badaniu powyższej tematyki wynika m.in. z braku pewności, co do uzyskania konkretnych rezultatów badawczych, a także z powodu argumentów akcentujących trudności w praktycznym zastosowaniu omawianej konstrukcji. Tytu kontrowersji nie wzbudza za to analiza samodzielności prawnej podmiotu odrębnego od państwa, nie będącego organem administracji publicznej, ale pełniącego jej funkcję. Pomimo tych wątpliwości we współczesnej literaturze zauważalny jest pogląd uznający potrzebę badania problemu samodzielności organu administracji publicznej na gruncie nauki prawa administracyjnego z uwagi na jego aktualność, z zastrzeżeniem jednak, iż jest to swoboda konstruowana zawsze przez ustawodawstwo<sup>2</sup>. Z tej perspektywy wydaje się, że

---

<sup>1</sup> Dla realizacji celów niniejszego artykułu przyjmuje się, iż organ administracji publicznej to: „Człowiek (lub grupa ludzi w wypadku organu kolegialnego) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany jest w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, a także działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”. J. Boć, *Struktury*, [w:] *Administracja publiczna*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2004, s. 156.

<sup>2</sup> T. Corper, *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for Administrative Role*, Jossey-Bass Publishers, 1990, s. 140, za: A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, [w:] *Przegląd Prawa i Administracji*, pod red. B. Banaszaka, Wrocław 1997, tom XXXVI, s. 8.

problem samodzielności organu administracji publicznej powinien być rozpatrywany szeroko w oparciu o osiągnięcia dyscyplin naukowych, analizujących materię prawa publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Wskazując na zasadność powyższego stwierdzenia, należy wyjaśniać, iż nauka administracji bada administrację rzeczywistą w danym miejscu i czasie w jej wszechstronnych uwarunkowaniach<sup>3</sup>. Ze względu na to determinanty prawne są tylko jednym z czynników mających wpływ na kształt administracji<sup>4</sup>. Stąd wynik badawczy uzyskany z perspektywy nauki administracji jest szerszy niż ten, który można otrzymać ograniczając zakres prowadzonych rozważań tylko do poglądów występujących w nauce prawa administracyjnego.

Dla rozwinięcia przestawionych wyżej twierdzeń należy wskazać koncepcje wysuwane w doktrynie państwa prawnego w XIX wieku, a także na późniejsze stanowiska doktryny nauki prawa administracyjnego i nauki administracji.

W doktrynie państwa prawnego wyrażano obawy związane z powrotem modelu państwa policyjnego a wraz z nim dyskrecjonalności, arbitralności i dowolności działań administracji, co w rezultacie spowodowało, że w XIX wieku, z pewną rezerwą podchodzono do problematyki samodzielności organu<sup>5</sup>. Pomimo tej tendencji już w piśmiennictwie II połowy XIX wieku zauważono także pozytywne konsekwencje wynikające z nadania aparatowi administracyjnemu pewnej dozy swobody. Szczególnie warto odnotować pogląd wyrażany przez A. Okolskiego, autora pierwszego podręcznika z prawa administracyjnego. W jednym ze swoich dzieł pisał: „Państwo nigdy nie może określić wyczerpująco *a priori*

<sup>3</sup> J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] *Administracja publiczna, op. cit.*, s. 364–365.

<sup>4</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 20–21.

<sup>5</sup> M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 19 i n.; A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, pod red. S. Dolaty, Opole 2002, s. 99 i n.

wszystkich wypadków, w których pojedynczy organ winien działać, tudzież sposobu jego działalności. Stąd wypływa wniosek, iż każdy organ musi do pewnego stopnia być samodzielny, to jest posiadać prawo określania sobie samemu w danych wypadkach granic kompetencji”<sup>6</sup>.

Zagadnienie samodzielności organu administracji publicznej w doktrynie prawa administracyjnego i nauki administracji XX wieku podejmowało kilku uczonych. Wśród czołowych badaczy wspomnianej tematyki wyróżnia się S. Wachholz, który podkreślał, że w toku rozpatrywania działalności administracyjnej z punktu widzenia prawa, trudno pominąć zagadnienie swobodnej oceny<sup>7</sup>. Także W. Kumaniecki uważał, iż wykonywanie prawa przez organ administracji publicznej nie wyklucza elementu twórczego<sup>8</sup>. Podkreślano przy tym, że jakkolwiek pewien zakres samodzielności organu administracyjnego jest dopuszczalny, to istnieją granice tych uprawnień. T. Hilarowicz zwracał uwagę na ograniczenia w swobodnym ocenianiu, które zdaniem tego uczonego mogą mieć charakter prawny lub faktyczny. Autor podkreślał, że nie można uznać przedstawionego podziału za zupełny, ponieważ granice pomiędzy tymi pojęciami zacierają się. Ze względu na to proponował on wprowadzenie kategorii pośredniej pomiędzy ograniczeniami prawnymi a faktycznymi, czyli tzw. wskazówek<sup>9</sup>. Z kolei S. Wachholz podkreślał istnienie granic zewnętrznych twierdząc, że "Granice swobodnej oceny z punktu widzenia prawa mogą być tylko – jedne i jednolite – a są nimi granice stworzone przez prawo pozytywne”<sup>10</sup>. Charakter granic wewnętrznych, dotyczący psychologicznych i moralnych uwarunko-

---

<sup>6</sup> A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w królestwie polskim*, Warszawa 1880, s. 55.

<sup>7</sup> S. Wachholz, *Zasady swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, t. 2, Warszawa 1929.

<sup>8</sup> K. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, Kraków 1913, s. 9 i n., za: A. Błaś, *Działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, op. cit., s. 214.

<sup>9</sup> T. Hilarowicz, *Zasada swobodnego oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917, s. 102.

<sup>10</sup> S. Wachholz, op. cit., s. 28.

wań człowieka wydającego akt, wzbudzał wiele kontrowersji. Niemniej, zdaniem autora, charakter tych granic nie pozwalał na rozważanie ich, jako granic swobody organu<sup>11</sup>.

Problematyka samodzielności aparatu administracyjnego oraz granic tej samodzielności jest wciąż aktualna i to zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Ze względu na to powinna być ona nadal przedmiotem analizy. Z tej perspektywy niezwykle ciekawym zagadnieniem jest problem zakresu samodzielności organów administracji publicznej w stanowieniu aktów normatywnych przez organy tej administracji. Niejasności terminologiczne związane z pojęciem aktu normatywnego przemawiają za ustaleniem wyjściowej definicji służącej potrzebom niniejszego artykułu. Zadanie to wymaga dokonania analizy aktualnego stanu prawnego, poglądów wyrażonych w orzecznictwie, a także twierdzeń przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, nauki administracji oraz prawa konstytucyjnego.

Pojęcie aktu normatywnego stało się przedmiotem licznych tekstów prawnych. Rozważania warto jednak rozpocząć od przypomnienia regulacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 1985 r.<sup>12</sup>, w której występowała definicja legalna tego pojęcia uznająca, iż oznacza ono „akt ustanawiający normy prawne”, co w szczególności dotyczyło Konstytucji, ustaw, dekretów zatwierdzonych przez Sejm czy ustaw podpisanych przez Prezydenta. W nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.<sup>13</sup> nie zdecydowano się na powtórzenie definicji ustanowionej w poprzednio obowiązującej ustawie. Również żaden inny akt prawny, uchwalony na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, nie zawiera wyjaśnienia zwrotu aktu normatywnego<sup>14</sup>. Z teoretycznego punktu widzenia zwrot „akt normatywny” uważa się za pojęcie polskiego języka prawnego, za czym przemawiają uregulowania

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1985 r., nr 22, poz. 98. ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 1997 r., nr 102, poz. 643. ze zm.

<sup>14</sup> W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 27–28.

zawarte w Konstytucji RP, np. w art. 79 ust. 1, art. 88 ust. 2, a także w innych aktach prawnych<sup>15</sup>.

Omawiając poglądy doktryny prawa administracyjnego i nauki administracji należy na wstępie zaznaczyć, iż od wielu lat toczy się żywa dyskusja nad istotą i pojęciem aktu normatywnego. Potrzeba tak wnikliwej analizy wynikała ze świadomości znaczenia, a także wzrastającej roli aktów normatywnych dla uregulowania działań i realizacji zadań administracji państwowej (publicznej). Jak zauważał M. Jaroszyński treść aktu normatywnego zawiera normy prawne regulujące stosunki pomiędzy określonymi „podmiotami prawnymi”, a także relacje organów państwowych z innymi organami państwowymi oraz stosunki pomiędzy organami państwowymi a obywatelami i organizacjami pozarządowymi. W przeciwieństwie do nich inne formy działania organów tj. wyjaśnienia, zalecenia, wskazówki nie są aktami normatywnymi, bowiem nie zawierają w ogóle norm prawnych. Zdaniem autora za akty normatywne uznaje się nie tylko ustawy i rozporządzenia, ale także inne źródła, wśród których uczony wyróżniał akty naczelnich organów administracji<sup>16</sup>. O akcie normatywnym wypowiedali się także inni przedstawiciele myśli administracyjnej. Jego podobieństwo z aktem administracyjnym zauważył z kolei J. Starościak, akcentując brak „bezwzględnej i całkowitej odmienności zagadnień”, które regulowane są przez oba akty<sup>17</sup>. Natomiast J. Świątkiewicz, bazując na orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdził, iż akty normatywne, w przeciwieństwie do indywidualnych, mają charakter ogólny, określający reguły zachowania jego adresatów<sup>18</sup>. Akty normatywne zawierają więc normy prawne sy-

---

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 217.

<sup>16</sup> M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne – część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 139.

<sup>17</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 75.

<sup>18</sup> J. Świątkiewicz, *Problemy legislacyjne prawa administracyjnego w świetle działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego*, pod red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993, s. 52–53.

tuujące i stanowią źródła prawa powodując tworzenie, zmianę lub znoszenie praw podmiotowych<sup>19</sup>. Inne ujęcie aktu normatywnego administracji przedstawił A. Błaś, dla którego są to „akty prawne nie mające rangi ustawy, przyjmujące różne nazwy, wydawane przez upoważnione organy administracji publicznej w oparciu o rozmaicie skonstruowane podstawy prawne, o ile zawierają tylko treści normatywne, a więc zobowiązują adresata do określonego zachowania”<sup>20</sup>. Twórcą często przywoływanej teorii aktu normatywnego na gruncie prawa konstytucyjnego jest K. Działocha, który zwraca uwagę na zbieżność koncepcji aktu normatywnego rozumianego jako „akt ustanawiający obowiązujące normy postępowania o charakterze ogólnym, ściślej abstrakcyjnym i generalnym, a więc normy prawne” z jego ujęciem wyrażonym w Konstytucji RP i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie poruszano kwestię normatywności aktów prawnych. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż obwieszczenie wojewody o sprostowaniu błędu w ogłoszonym akcie prawa miejscowego powinno być traktowane jako akt normatywny wojewody, ponieważ wprowadza normatywną zmianę treści ogłoszonego aktu prawa miejscowego, a więc modyfikuje normy prawne przyjęte przez organ uprawniony do wydania aktu<sup>21</sup>. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. SK 1/01 nadał charakter normatywny Komunikatowi Ministra Spraw Wewnętrznych. Nie zawierał on wprawdzie „samodzielnych czy odrębnych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych”, ale „wchodził w skład normy prawnej skonstruowanej na podstawie odrębnych przepisów ustawy i rozporządzenia”.

---

<sup>19</sup> M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne – część ogólna i szczególna*, Rzeszów 1973, s. 30.

<sup>20</sup> A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 335.

<sup>21</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2011 r., II OSK 343/10, publ. Lex 1089067.



Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż akt normatywny jest formą aktywności administracji publicznej zorientowaną na tworzenie, zmienianie i uchylanie norm prawnych, czyli na kontrowanie reguł postępowania w postaci norm generalnych i abstrakcyjnych<sup>22</sup>. Określa się go jako władcze rozstrzygnięcie organu administracji rządowej, samorządowej, a także innego podmiotu, jeżeli wykonuje on zadania z zakresu administracji publicznej. Konstrukcja tego aktu opiera się na generalnym określeniu adresata w abstrakcyjnie ujętej sytuacji, choć zdarza się również, że może on zostać wydany w celu rozstrzygnięcia konkretnego problemu. Są to, więc wszystkie akty prawne, które faktycznie wyznaczają reguły i wzory zachowania dla danego kręgu adresatów. Podstawy prawne do ich wydawania mogą być określone w przepisach konstytucji, w ustawach lub w innych aktach normatywnych. Klasycznymi przykładami takich regulacji są: rozporządzenia, uchwały, regulaminy oraz instrukcje<sup>23</sup>.

Powyższe rozważania należy odnieść do zasadniczego problemu badawczego niniejszego artykułu. W tym miejscu właściwe jest pytanie o zakres samodzielności organów administracji publicznej w wydawaniu aktów normatywnych. Kwestia ta nie jest łatwa do rozstrzygnięcia. Warto zauważyć, że jakiegokolwiek ustalenia powinny uwzględniać zasadę związania prawem działań administracji publicznej wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać na podstawie prawa i w granicach prawa.

W pierwszej kolejności należy wyraźnie podkreślić, że w obliczu powołanej zasady prawnego związania działań administracji publicznej, samodzielność organu administracji publicznej nie może mieć waloru zasady w świetle obecnego ustroju RP. Pomimo tego wydaje się, iż wiele racji ma twierdzenie, dopuszczające wydawanie aktów normatywnych przez organ administracji publicznej w oparciu o pewien zakres samodzielności. Bez wątplenia

---

<sup>22</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia limited 2008, s. 13.

<sup>23</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 86–88.

działalność prawotwórcza administracji jest możliwa do zaakceptowania z zastrzeżeniem spełnienia pewnych warunków, których zachowanie powinno uniemożliwić aparatowi administracyjnemu nadmierną ingerencję w sferę praw i wolności człowieka.

Już J. Homplewicz, odnosząc się do zagadnienia samoistności prawodawstwa administracyjnego podkreślał, że na gruncie współczesnych autorowi regulacji prawnych nie istnieje możliwość konstrukcji w pełni samoistnego przepisu administracyjnego<sup>24</sup>. Swoboda ta ograniczona jest poprzez fakt tworzenia ustawowych podstaw działalności administracji, a także wykonawczy charakter aktów normatywnych, co wobec ogólnej zasady związania prawem aktywności władzy publicznej implikuje wniosek o pewnej „niesamoistności” przepisu administracyjnego<sup>25</sup>.

W tym kontekście zasadniczą kwestią jest podkreślenie obowiązku działania organu na podstawie prawa i w granicach prawa. Ponadto wobec braku szczególnej podstawy prawnej niedopuszczalne jest przenoszenie kompetencji między organami. Reguła zachowania kompetencji stanowi obecnie jedną z podstawowych

---

<sup>24</sup> O wydawaniu przepisów administracyjnych wypowiadał się także Witold Zakrzewski – przedstawiciel nauki prawa konstytucyjnego, który analizując działalność administracji w Anglii, zwracał także uwagę, iż akt normatywny może być wydany jedynie przez organ legalnie do tego upoważniony, co ma miejsce wtedy, gdy legitymuje się on kompetencją do jego wydania. Ze względu na to subdelegacja uprawnień normatywnych, która jest oparta o przepis ustawy lub rozporządzenia, powinna zostać wykluczona. Organ korzystający z nadanego mu uprawnienia jest zobowiązany do zachowania wszelkich norm zawartych w ustawie delegującej uprawnienie, co dotyczy szczególnie obowiązku zasięgnięcia opinii, przedstawiania projektów pod rozwagę ciał doradczych, a także publikowania projektów w celu umożliwienia zgłaszania uwag i sprzeciwów. W ramach prowadzonej kontroli sądy wymagają nie tylko zachowania wymogów delegacji, ale również przestrzegania zasad tzw. „naturalnej sprawiedliwości” rozumianej, jako zbiór zasad pozaustawowych, która wymaga rozwinięcia w drodze precedensów sądowych, co najczęściej dotyczy aktów o charakterze konkretno-indywidualnym. W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 178.

<sup>25</sup> J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970, s. 72–73.

zasad prawa administracyjnego. Zatem organ administracji publicznej podejmujący działanie powinien to czynić w granicach przyznanej mu kompetencji określanej jako „sytuacja prawna podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną, który wykonując ciąg czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych prostych dokonuje czynności prawnej doniosłej prawnie, a przez to ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny w procedurach ustanawiania, zmieniania lub uchylania norm (reguł) czy procedurze aktualizowania cudzego obowiązku<sup>26</sup>. Ponadto należy podkreślić, iż kompetencji organu nie można domniemywać, ale musi ona wprost wynikać z przepisów prawa. Ustawodawca nie może w sposób dowolny przydzielać kompetencji poszczególnym organom, ale winien to czynić z uwzględnieniem „roli i pozycji ustrojowej organu”<sup>27</sup>. Jak zauważa W. Sokolewicz dopuszczalnym jest takie ukształtowanie kompetencji, które daje możliwość nadania organowi pewnego zakresu swobody decyzyjnej, co powinno jednak zostać należycie uzasadnione<sup>28</sup>.

Z zasadą kompetencji jest ściśle związany wymóg posiadania przez organ upoważnienia do wydawania aktów normatywnych, któremu przypisuje się podwójną rolę: formalną, związaną z tworzeniem podstaw do wydawania aktów prawotwórczych oraz materialną, będącą gwarantem spójności prawa oraz treści norm ustawowych i wykonawczych<sup>29</sup>. Należy zauważyć, iż przepisy Konstytucji określają również warunki, które muszą zostać spełnione, aby organ mógł skorzystać z uprawnień do wydawania aktów normatywnych. Doskonałym tego przykładem jest regulacja art. 92 ustawy zasadniczej. Określonym w nim podmiotom nadaje

---

<sup>26</sup> M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 184.

<sup>27</sup> Zob. K. 4/60 z 23 III 2006, za W. Sokolewicz, *Rozdział I Rzeczypospolita*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, pod red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>29</sup> M. Zajęcki, *Przepisy upoważniające do wydawania rozporządzenia. Analiza formalna*, [w:] „Przegląd legislacyjny” 2003, nr 2, s. 175.

uprawnienie do wydawania rozporządzeń, co oznacza to, że ich liczba jest konstytucyjnie zamknięta. Zdaniem P. Winczorka przyjęcie takiego rozwiązania służy ograniczeniu działalności prawotwórczej przez centralne organy administracji. Dzięki temu krąg podmiotów uprawnionych do wydawania aktów powszechnie obowiązujących jest ograniczony<sup>30</sup>. Ma to istotne znaczenie dla ochrony pozycji prawnej obywatela w państwie prawa. Osiągnięciu tych celów służy sformułowanie szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym, co sprawia, że organ uprawniony do jego ustanowienia musi być wyraźnie wskazany w przepisie prawnym. Powoduje to, że tak nadana kompetencja nie może zostać nikomu innemu przekazana. Warunkiem prawidłowości wydanego aktu jest również istnienie merytorycznego związku pomiędzy ustawą upoważniającą a formułowanym rozporządzeniem. Ponadto z treści ustawy powinny wynikać wskazania o charakterze merytorycznym, których rozwinięcie znajduje się w treści wydawanego rozporządzenia<sup>31</sup>. Są to wymogi warunkujące prawidłowość wydania rozporządzenia, które w zasadniczy sposób ograniczają samodzielność organu. Problematyka ta była także przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z orzeczeń zostało stwierdzone, iż stanowienie przez organ przepisu, który reguluje materię ustawową i tym samym przekracza charakter wykonawczy, przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą, co tym samym oznacza przekroczenie granic upoważnienia zawartego w ustawie<sup>32</sup>.

Kolejną kwestią wartą rozważenia są stosunki ustrojowe – prawne organów administracji publicznej. Dla zakresu samodzielności organu administracji publicznej ma bowiem znaczenie, czy

---

<sup>30</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 119–120.

<sup>31</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 204–205.

<sup>32</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 801.

należy on do układu scentralizowanego<sup>33</sup>, czy zdecentralizowanego. Na podstawie powyższego spostrzeżenia należy podkreślić, iż w warunkach centralizacji organ administracji publicznej jest pozbawiony samodzielności, gdyż przyznanie mu jakiejkolwiek kompetencji uzależnione jest od decyzji organu nadrzędnego. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie działalności prawotwórczej podmiotów zdecentralizowanych, tj. jednostek samorządu terytorialnego, które mają prawnie przyznaną samodzielność w działaniu, podlegającą również ochronie sądowej, co dotyczy także podejmowania decyzji władczych w procesie stanowienia i stosowania prawa<sup>34</sup>. Odmiennie zaś jest w przypadku podmiotów scentralizowanych podejmujących decyzje w warunkach zależności osobowej i służbowej. Powszechnie przyjmuje się, że funkcjonowanie organu w warunkach centralizacji jest typowe dla administracji rządowej.

Zakres samodzielności organu administracji publicznej jest również w znacznym stopniu zależny od kompetencji nadzorczych organów do tego uprawnionych. Za T. Bigo przyjmuje się, że nadzór to taki „zakres realizowanych kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny i bezpośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłó-

---

<sup>33</sup> Centralizacja jest rozumiana, jako sposób zorganizowania aparatu państwowego, w którym organy niższego stopnia są podporządkowane organom wyższego stopnia. Za istotne elementy centralizacji uważa się: ścisłe wyodrębnienie zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji, możliwość ich dekoncentrowania na organy niższego stopnia oraz zachowania hierarchicznego podporządkowania w sferze realizacji tych kompetencji. Konstytucyjne zasady działania organów władzy publicznej wymagają, aby każde działanie przez nie podejmowane było legalne i mieściło się w zakresie przyznanych mu kompetencji, które powinny być określone w przepisach prawa materialnego i ustrojowego, Zob. A. Wiktorowska, *Rozdział V. Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011, s. 105; J. Boć, *Organizacja prawa administracji*, [w:] *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 229–235.

<sup>34</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 217.

wości i zapobieganie im na przyszłość”<sup>35</sup>. Nadzór pozwala na władczą ingerencje w działalność podmiotu nadzorowanego i samo jego zastosowanie ogranicza samodzielność organu w wydawaniu aktów normatywnych, co dotyczy aktywności zarówno podmiotów scentralizowanych, jak i zdecentralizowanych. Z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r.<sup>36</sup> jasno wynika, iż Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności poprzez wydawanie poleceń i wytycznych, a także nadzoruje<sup>37</sup> jego działalność stosując kryterium zgodności z polityką Rady Ministrów, natomiast Minister właściwy do spraw administracji publicznej nadzoruje ją pod względem legalności, rzetelności i gospodarności. Ustawodawca przyznał wojewodzie kompetencje do wydawania aktów normatywnych, ale pełna samodzielność organu w tak ukształtowanych warunkach ustrojowych nie jest możliwa. Natomiast z Konstytucji wynika, iż RP nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego jest sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodę i regionalne izby obrachunkowe. Jego celem jest skoordynowanie działań podmiotów zdecentralizowanych i wkraczanie przez organ nadzorczy w samodzielną działalność tych podmiotów tylko przy zastosowaniu środków określonych w ustawie i przy użyciu określonych w niej kryteriów<sup>38</sup>. Z ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.<sup>39</sup> wynikają kompetencje przy-

<sup>35</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, *op. cit.*, s. 380.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 ze zm.

<sup>37</sup> Zastosowanie pojęcia „nadzór” we wskazanym kontekście wynika z terminologii wprowadzonej przez ustawodawcę w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, np. w art. 8 pkt 2. Należy jednak zaznaczyć, że posługiwanie się pojęciem nadzoru w stosunkach ustrojowych w administracji rządowej jest obecnie kwestionowane. Zob. A. Pakuła, *Relacje między centralnymi a naczelnymi organami administracji rządowej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, pod red. A. Błasia, K. Nowackiego, Prawo CCXCV, Wrocław 2005, s. 323 i n.

<sup>38</sup> D. Strus, *Rozdział IV – administracja samorządowa w Polsce*, [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej*, pod red. R. Steca, Warszawa 2008, s. 185.

<sup>39</sup> Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.

znane organom gminy do wydawania aktów prawa miejscowego. Samodzielność w działalności prawotwórczej ograniczają uprawnienia nadzorcze wojewody, które sprowadzają się do możliwości stwierdzenia nieważności powziętej uchwały lub zarządzenia albo ich zaskarżenia do sądu administracyjnego ze względu na niezgodność z prawem. Oznacza to, iż nadzór kompetentnych podmiotów nad działalnością organów administracji publicznej działających w warunkach centralizacji jest bardziej intensywny niż organów administracji publicznych działających w warunkach decentralizacji.

Podsumowując powyższe rozważania należy wyraźnie podkreślić, iż samodzielność organu administracji publicznej nie jest zasadą obowiązującą na gruncie współczesnego ustroju i zasad państwa prawnego. Pomimo tego dopuszczalne jest badanie samodzielności organu, z wyraźnym jednak zastrzeżeniem, że korzystanie z zakresu swobody powinno się odbyć z zachowaniem pewnych warunków. Każda aktywność organu wymaga upoważnienia władzy ustawodawczej i nie może przekraczać określonych norm prawnych, a także prawnie określonych kompetencji organu. Tylko akt prawny ustanowiony przez kompetentny i upoważniony do tego organ, wydany w warunkach określonych w Konstytucji RP może ingerować w sferę praw i obowiązków obywateli. Ponadto należy pokreślić, że na zakres samodzielności organu mają wpływ warunki ustrojowe, w których ten organ funkcjonuje. W przypadku centralizacji, właściwej dla administracji rządowej, samodzielność organu jest bardzo ograniczona, a nawet wykluczona. Zupełnie inaczej kształtuje się sytuacja organów samorządu terytorialnego, dla którego podstawową zasadą ustrojową jest samodzielność, a nadzór na gruncie obowiązujących przepisów powinien być prowadzony tylko z punktu widzenia przesłanki legalności, a nie z perspektywy wymogu zgodności z polityką rządu, co jest z kolei charakterystyczne dla organów administracji rządowej. Z uwagi na to podstawowe znaczenie ma spostrzeżenie, czy organ, którego zakres samodzielności jest badany należy do administracji samorządowej, czy rządowej. Pomimo tego należy

zaznaczyć, iż skorzystanie przez organ administracji publicznej z jakiegokolwiek zakresu samodzielności powinno się odbyć w warunkach właściwych dla państwa prawa, co pozwala na objęcie ochroną jednostek narażonych na zbyt dużą ingerencję organów administracji publicznej.

## ABSTRACT

### Independence of a public administration organ in issuance of normative acts

Examination of problems of a public administration organ's independence in issuance of normative acts, in the first place required carrying out considerations over a notion of independence of a public administration organ, which was done on grounds of opinions given by representatives of the theory of administration and administrative law theory. Then one should concentrate on explanation of a notion of a normative act, which was done, including up-to-date state of legal provisions, conceptions doctrine and jurisdiction. An accepted definition of a normative act allowed to consider a basic problem of the article, i.e. the problem of the scope of independence of a public administration organ in issuance of normative acts. The analysis showed the meaning of a principle of competence, as well as the meaning of a requirement of having a capacity by an organ authorised to issue a normative act. Further an influence of the system and legal relations on the scope of the objective independence was discussed, which required presentation of, relevant dependencies ruling in the centralised and decentralised systems. A problem was also perceived concerning a range of supervisory competencies and influence of these competencies on the scope of independence of a public administration organ in issuance of normative acts. The whole was summed up, mentioning conditions of issuance of normative acts by a public administration organ with maintaining the scope of independence possible to be accepted in systemic conditions of a democratic legal state.



***Prawo geodezyjne i kartograficzne, komentarz Lex, redakcja naukowa: Jacek Lang, Jarosław Maćkowiak, Ewa Stefańska, Warszawa 2013, a Wolters Kluwer business, s. 491.***

Słownikowe definicje określają geodezję jako dziedzinę nauki, a także działalności praktycznej, które związane są z wyznaczeniem kształtu i rozmiarów Ziemi oraz określaniem wzajemnego położenia punktów na wyznaczonej powierzchni. Kartografia oznacza zaś, wg tych definicji, dziedzinę nauki i techniki, które obejmują teorię oraz metody sporządzania i użytkowania map, jak również działalność związaną z ich opracowywaniem, reprodukowaniem i rozpowszechnianiem.

Przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne regulują prawne aspekty tak rozumianej działalności w zakresie geodezji i kartografii, ograniczając się – rzecz jasna – do jej praktycznego wymiaru. Jednakże, obcowanie z „suchymi” normami prawnymi może nastroić sporo problemów osobom nieposiadającym doświadczenia i wykształcenia prawniczego, nawet będącymi specjalistami w tej dziedzinie. *Prawo geodezyjne i kartograficzne – Komentarz* napisane zostało przez prawników i profesjonalistów z tej dziedziny, między innymi właśnie z troską o takich czytelników.

Ponadto, celem jaki postawili przed sobą autorzy, realizowanym zawsze z myślą o czytelnikach, a niekoniecznie przecieź należących do wymienionych wyżej grup docelowych, było – jak już zauważono – profesjonalne i równocześnie przystępne przybliżenie aktualnych regulacji prawnych odnoszących się do geodezji i kartografii. Wyjaśnienie kwestii spornych, mogących powstawać na tle interpretacji tych regulacji, objaśnienie organizacji i funkcjonowania organów administracji oraz nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, omówienie aktualnego orzecznictwa, dotyczą-

cego szeroko rozumianej problematyki geodezji i kartografii oraz powiązanie komentowanej ustawy z innymi aktami prawnymi, które pośrednio dotyczą tej problematyki, a wpływają na stosowanie komentowanych regulacji, były niektórymi z wielu zagadnień wymagających kompleksowego ujęcia dla realizacji celu przedmiotowej publikacji.

Komentarz kompleksowo charakteryzuje oraz objaśnia organizację i funkcjonowanie szeroko rozumianej administracji geodezyjnej i kartograficznej, szczegółowo przedstawia konkretne instytucje prawa określone komentowaną ustawą, nierzadko nakreślając i odwołując się do ogólnej teorii prawa administracyjnego, co wydaje się niezbędne w dążeniu do zrozumienia istoty tych instytucji. Za przykład może tu posłużyć przepis artykułu 6 komentowanej ustawy przesadzający o tym, iż Główny Geodeta Kraju ma status centralnego organu administracji rządowej. Należy zauważyć, że obecnie nie ma ustawowej definicji takiego organu, jednakże definicja taka istniała w okresie obowiązywania ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, która stanowiła, iż przez pojęcie centralnego organu administracji rządowej należy rozumieć kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który jest powoływany przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów i na podstawie ustaw szczególnych podlega Radzie Ministrów, Prezowski Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi, lub nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister. Pomimo iż powyższa definicja, jak i cała ustawa, uchylona została ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dniem 1 kwietnia 2009 r., to wydaje się, że nadal trafnie odzwierciedla ona pozycję centralnego organu administracji rządowej w strukturze aparatu tej administracji.

Należy zauważyć, że ze względu na stosunkowo wysoki poziom skomplikowania szeroko rozumianej administracji geodezyjnej i kartograficznej zrozumienie jej struktur (w skład których wchodzi oprócz wskazanego wyżej organu centralnego, w postaci

Głównego Geodety Kraju, również wyspecjalizowane organy ze-  
spolonej terenowej administracji rządowej, czyli wojewódzcy in-  
spektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, jak również  
organy wchodzące w skład administracji samorządowej, czyli  
marszałkowie województw, starostowie oraz prezydenci miast na  
prawach powiatu, wykonujący w tym zakresie zadania przy po-  
mocy organów pomocniczych, którymi są – odpowiednio – geode-  
ci wojewódzcy, geodeci powiatowi i geodeci miejscy) umożliwi  
również zrozumienie struktur administracji publicznej w Polsce.  
Mając to na uwadze autorzy poświęcili dużo uwagi scharaktery-  
zowaniu struktur oraz podstawowych zasad funkcjonowania te-  
renowej administracji rządowej jak również administracji samo-  
rządowej w naszym kraju, na tle problematyki geodezji i kartogra-  
fii.

Należy też podkreślić, iż komentarz posiłkując się orzecznic-  
twem i zawartymi w nim rozstrzygnięciami dotyczącymi konkret-  
nych stanów faktycznych – pozwala zrozumieć praktyczne zasto-  
sowanie konkretnych rozwiązań prawnych, np. w obszarze wyko-  
nywania prac geodezyjnych i kartograficznych.

W komentarzu zajęto się również także stosunkowo nowym  
zagadnieniem, związanym z tworzeniem i użytkowaniem infra-  
struktury informacji przestrzennej. Ponadto, jak już wspomniano,  
książka przedstawia problematykę stosowania przepisów z zakre-  
su geodezji i kartografii również w kontekście innych obowiązują-  
cych regulacji, odnoszących się np. do zagadnień informatyzacji  
i wykorzystywania nowych technik informatycznych w bieżącej  
działalności administracji, co ma fundamentalne znaczenie w za-  
kresie – przykładowo – dostępu do państwowego zasobu geode-  
zyjnego i kartograficznego.

Nie tylko do praktyków-geodetów, ale także prawników ob-  
sługujących inwestycje budowlane adresowana jest część Komen-  
tarza poświęcona pracom geodezyjnym i kartograficznym. Prace  
geodezyjne i kartograficzne wymagają bowiem nie tylko wiedzy  
technicznej, ale wiążą się także z obowiązkami administracyjnymi  
i dotyczą sfery prawa cywilnego. Podstawowe normy prawne

z tej dziedziny zawarte są w Rozdziale 3 ustawy. W codziennej pracy nie mniej istotne są jednak bardzo obszerne i szczegółowe rozporządzenia wykonawcze. Po głębokiej nowelizacji ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne wprowadzonej w 2009 r. na mocy ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, szereg dokumentów technicznych o kluczowym znaczeniu dla prac geodezyjnych i kartograficznych, czyli tzw. instrukcje techniczne, zostało już zastąpionych rozporządzeniami. Niewątpliwie szczególną zaletą Komentarza jest omówienie nie tylko przepisów ustawy, ale także pogłębiona analiza rozporządzeń regulujących prace geodezyjne i kartograficzne.

W komentarzu omówiona została szeroko problematyka rozgraniczania nieruchomości, z odwołaniem się do bogatego orzecznictwa sądów oraz poglądów doktryny. Zdefiniowane zostało samo pojęcie rozgraniczenia oraz określono jego przedmiot, ze wskazaniem na zróżnicowanie ustawowych definicji nieruchomości. W tym zakresie autorzy dokonali wnikliwej analizy piśmiennictwa oraz judykatów. Podkreślono, że celem postępowania rozgraniczeniowego jest ustalenie przebiegu granic prawnych nieruchomości, przy czym chodzi tu wyłącznie o granice poziome nieruchomości gruntowych, gdyż możliwe jest jednoznaczne określenie ich fizycznego przebiegu poprzez ustalenie punktów i wyznaczenie linii granicznych. Natomiast granice pionowe nieruchomości gruntowych są zmienne i zależą od społeczno-gospodarczego przeznaczenia danego gruntu, więc nie podlegają rozgraniczeniu. Wskazano również na wzajemne relacje postępowań rozgraniczeniowego i scaleniowego.

Szczegółowej analizie poddane zostało postępowanie rozgraniczeniowe, z uwzględnieniem właściwości organów oraz kolejnych czynności ustalania przebiegu granic dokonywanych przez organ administracyjny, geodetę uprawnionego i strony postępowania. Wskazano, że w postępowaniu rozgraniczeniowym obowiązująca ustawa szczególna jedynie w zakresie w niej nieuregulowanym zezwala na stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Z odwołaniem się do aktualnych poglądów

judykatury, obszernie i wariantowo przedstawiono przebieg postępowania administracyjnego oraz ewentualnego następującego po nim postępowania sądowego, wskazując na rodzaje i skutki wydawanych rozstrzygnięć. Wnikliwie przeanalizowano także wyjątkowy wypadek, gdy rozgraniczenia nieruchomości dokonuje od razu sąd powszechny, bez przeprowadzania wstępnego postępowania administracyjnego. Autorzy omówili również rodzaje i cechy dokumentów mogących stanowić podstawę ustalania przebiegu granic nieruchomości.

Istotną zaletą opracowania jest analiza zawartych w ustawach szczególnych przepisów dotyczących rozgraniczenia nieruchomości. Wskazano, że zgodnie z prawem wodnym podstawę ustalenia linii brzegu stanowi projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, przy czym linia brzegu i granica między nieruchomościami nie są pojęciami prawnie tożsamymi. Ponadto w prawie wodnym został uregulowany szczególny tryb rozgraniczania gruntów, odrębny w stosunku do postępowania rozgraniczeniowego uregulowanego w prawie geodezyjnym i kartograficznym. Stwierdzono również, iż w przypadku tzw. własności górniczej w razie sporu co do tego, czyją własność stanowią złoża znajdujące się na dolnej granicy nieruchomości gruntowej, ustawodawca odesłał do odpowiedniego stosowania przepisów o rozgraniczaniu nieruchomości gruntowych.

Autorzy omówili również zasady wznawiania granic nieruchomości, które jest czynnością techniczną dokonywaną przez geodetę działającego na zlecenie właścicieli sąsiadujących gruntów, a nie przez organ administracyjny. Należy zauważyć, że ma ono miejsce wówczas, gdy granice między sąsiadującymi nieruchomościami zostały już wcześniej prawnie ustalone.

Kolejna część komentarza dotyczy zasad prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a także ewidencji miejscowości, ulic i adresów. Ewidencja gruntów nazywana jest katastrem gruntowym, który tradycyjnie był podstawą ściągania daniny w postaci podatku gruntowego. W opracowaniu przedstawiono w niezbędnym zakresie informacje na temat zasad

funkcjonowania katastru na polskich terenach pod zaborami oraz w okresie międzywojennym, a także etapy i zasady tworzenia ewidencji gruntów po drugiej wojnie światowej. Jest to olbrzymią zaletą komentarza, gdyż umożliwia prześledzenie nie tylko ewolucji zasad prowadzenia ewidencji, lecz również stosowanych metod liczenia powierzchni nieruchomości, co rzutowało na dokładność tych obliczeń. W sposób szczegółowy przedstawione zostały obecnie zasady zakładania i prowadzenia oraz funkcje ewidencji gruntów i budynków. Jest ona zakładana i prowadzona w systemie informatycznym, którego podstawę stanowią komputerowe bazy danych ewidencyjnych, będące integralną częścią państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Ewidencja ta jest elementem danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej.

Autorzy omówili rodzaje jednostek powierzchniowych podziału kraju dla celów ewidencji, z uwzględnieniem jednostek ewidencyjnych, obrębów ewidencyjnych i działek ewidencyjnych. Wskazano i omówiono w oparciu o powołane orzecznictwo dane charakterze przedmiotowym (dotyczące gruntów, budynków i lokali) oraz dane o charakterze podmiotowym (dotyczące właścicieli nieruchomości lub podmiotów nimi władających), które obejmuje ewidencja. Poddane zostały także analizie podstawy prawne wprowadzania zmian w ewidencji, które stanowią zamknięty katalog tytułów, na podstawie których uwidacznia się prawa osób i jednostek organizacyjnych będących właścicielami nieruchomości lub innymi podmiotami podlegającymi wpisaniu do ewidencji. Odrębnie została omówiona gleboznawcza klasyfikacja gruntów, którą objęte są grunty rolne i leśne.

W opracowaniu wskazano organy właściwe w zakresie prowadzenia ewidencji oraz ich zadania, obejmujące w szczególności zakładanie ewidencji, aktualizację zawartych w niej danych oraz jej kompleksową modernizację. Omówiono zasady tworzenia operatu ewidencyjnego, składającego się z bazy danych prowadzonej za pomocą systemu teleinformatycznego oraz zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych. Częściami składowy-

mi operatu ewidencyjnego są operat geodezyjno-prawny i operat opisowo-kartograficzny. Przedstawiono również zasady uzgadniania przez inwestorów usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, obejmujących wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, a także podziemne budowle, jak: tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki. Analizie podlegały też zasady nadawania budynkom numerów porządkowych.

Jako pierwsze od kilkunastu lat i jedyne aktualne tego typu opracowanie dostępne na rynku, pozycja ta jest kierowana nie tylko do praktyków i teoretyków tej problematyki, w tym osób zajmujących się szeroko pojętym zagadnieniem gospodarowania nieruchomościami, ale stanowi ona również nieocenioną pomoc dla studentów kierunków powiązanych, przede wszystkim wydziałów geografii, geodezji i kartografii oraz prawa i administracji, którzy znajdą w niej między innymi ujęte w sposób zgodny z zamysłem ustawodawcy i usystematyzowany instytucje oraz specjalistyczną terminologię związane z tą problematyką.

*prof. dr hab. Jan Szreniawski*

\*\*\*

**Marcin Janik, *Policja sanitarna*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, ss. 252.**

Pojęcie policji administracyjnej stanowi jedną z kluczowych konstrukcji teorii prawa administracyjnego. Jest to obszar prawa administracyjnego, który dynamicznie się rozwija, zaś w doktrynie został nieco zaniedbany. Temat podjęty w monografii odpowiada na zapotrzebowanie dotyczące zagadnień ważnych dla praktyki oraz teorii prawa administracyjnego. Atrakcyjność tematu przejawia się nie tylko w fakcie jego doniosłości w aktualnych warunkach, ale również w zakresie, który obejmuje sprawy odno-

szące się do problematyki koncentrującej się wokół koncepcji administracji publicznej oraz jej funkcji.

O wadze poruszanych w monografii zagadnień przesądza brak w tym zakresie większych i pogłębionych analiz teoretycznych. Ten stan rzeczy spowodował potrzebę nowego ujęcia analizowanych zagadnień oraz podjęcia refleksji teoretycznej ukazującej wagę i złożoność rozpatrywanej problematyki. Dlatego z satysfakcją należy przywitać na rynku wydawniczym recenzowaną monografię, która poza tym, że jest pierwszym wyczerpującym, wręcz modelowym opracowaniem zagadnienia policji sanitarnej to stanowi swoistą forpocztę mody na reaktywację pojęć z okresu międzywojnia.

Przechodząc do oceny sposobu zrealizowania przyjętych założeń, chciałbym na wstępie stwierdzić, że recenzowana monografia zwiera wiele cennych analiz i spostrzeżeń pozwalających na zrozumienie istoty policji sanitarnej. W strukturze monografii można wyróżnić dwie zasadnicze części. Swoistą „część ogólną” na którą składają się rozdziały I–II oraz część szczegółową obejmującą rozdziały III–V.

W rozdziale pierwszym przedstawiono zagadnienia wstępne wspólne dla całej instytucji policji administracyjnej. W tej części monografii przeprowadzono wnikliwą charakterystykę funkcji policyjnej z uwzględnieniem kontekstu historycznego oraz przyczyn jej powstania. W kontekście ewolucji przedstawione zostały poglądy czołowych policystów, między innymi Ch. Wolffa, J. H. von Justiego oraz J. von Sonnenfelsa, N. Delamarea.

Na wysoką ocenę zasługuje retrospektywna ocena dorobku polskiej doktryny prawa administracyjnego okresu międzywojennego przeprowadzona w kontekście poglądów niemieckich i francuskich przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Należy podkreślić, że staranne wykorzystanie w monografii ustaleń doktryny stanowiło podstawę do wnioskowań autorskich, budowania założeń teoretycznych oraz wyprowadzenia wniosków *de lege ferenda*. Atutem tego fragmentu monografii jest syntetyczne, ale przy tym klarowne i przekonujące przedstawienie uwarunkowań



prawnych, społecznych, gospodarczych i politycznych jakie występowały w rozwoju policyjnej funkcji administracji

Bardzo istotnym i dobrze skonstruowanym fragmentem jest rozdział drugi stanowiący próbę określenia istoty pojęć bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, spokój publiczny, które jak wskazuje Autor z jednej strony stanowią kategorię pomocniczą przy konstruowaniu pojęcia „policja”. Natomiast z drugiej strony pojęcia te pełnią ważną rolę teoretyczną i praktyczną w wyznaczaniu wyraźnych i przejrzystych granic działań podejmowanych przez organy policyjne.

Udanym konceptem wydaje się być rozdział trzeci zawierający analizę ewolucji ustawodawstwa oraz struktury organizacyjnej Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Najciekawszą a zarazem dyskusyjną częścią rozważań Autora są te poświęcone modelowi organizacyjno-prawnemu stacji sanitarno-epidemiologicznych. Wydaje się, że można podzielić stanowisko Autora, iż dla czystości konstrukcji prawnej należałoby zastanowić się nad możliwością rezygnacji z utrzymywania dotychczasowego charakteru prawnego stacji sanitarno-epidemiologicznych i rozważyć możliwość przekształcenia ich w inspektoraty sanitarne będące aparatem wykonawczym państwowego inspektora sanitarnego określonego stopnia.

W ciekawych i usystematyzowanych wywodach rozdziału czwartego poddano analizie zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Omówiono działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie nadzoru sanitarnego w zakresie warunków zdrowotnych żywności i żywienia, działalności przeciwepidemicznej ze szczególnym uwzględnieniem typów nadzoru epidemiologicznego. W rozważaniach odnoszących się do działań przeciwepidemicznych Autor swoje stanowisko opiera na precyzyjnym omówieniu atrybutów legitymujących prawidłowo realizowany nadzór epidemiologiczny.

Pracę wieńczy doniosły rozdział dotyczący problematyki wielowymiarowości prawnych form działania, a także ich przydatności dla funkcjonowania organów policji sanitarnej. W ramach tak

zakreślonego aspektu przedmiotowego analizie poddano akty administracyjne osobowe, rzeczowe oraz czynności faktyczne. Wartościowa jest również charakterystyka ciągów działań oraz aktów administracyjnych generalnych, które stanowią kategorię form działania, która jak wskazuje Autor „wymyka się” spod tradycyjnych klasyfikacji. W tej części monografii można znaleźć wiele stwierdzeń, które określiłbym jako pobudzające do refleksji, a przez to wpływające na rozwój nauki prawa administracyjnego. Ważny i w moim uznaniu niedoceniany w dyskusji naukowej jest ukazany przez Autora związek między formami działania administracji publicznej a jej celami i zadaniami. Słusznie zatem wskazuje Autor, że konsekwencją zmian celów i zadań administracji będzie powstanie nowych formy i metody działania administracji.

Autor nie uchyla się przed trudnymi pytaniami jak choćby kwestia – legalność czy skuteczność działań administracji publicznej. Stawiając to pytanie Autor przeprowadza wnikliwą i szeroko zakreśloną analizę, nawiązując do dylematu zasygnalizowanego przez K. W. Kumanieckiego, który już w okresie międzywojnia wskazał, że „ewolucja nie może czekać na regułę prawną. Jeśli odpowiedniej reguły prawnej nie ma, autorytet musi mimo to czuwać nad spełnieniem swego zadania i działać ze względu na ciągłość rozwoju organizacji. Jest to działalność twórcza w najszerszym znaczeniu, lecz nie samowolna”.

Kolejną ważną kwestią, która stała się przedmiotem analizy to obowiązek szczepień, na którego przykładzie można zaobserwować kryzys akceptacji, który powoduje negowanie niektórych rozwiązań prawnych.

Klamrą spinającą treści zawarte w monografii stanowi zakończenie gdzie dr M. Janik wskazuje kierunki i priorytety w zakresie nadzoru na bezpieczeństwem żywności i żywienia oraz nadzoru epidemiologicznego. Formułując w tym zakresie interesujące postulaty *de lege ferenda*.

Monografie zamyka zajmujący dwadzieścia pięć stron spis wykorzystanych pozycji bibliograficznych, aktów prawnych oraz orzecznictwa, będący świadectwem ogromnego wysiłku jaki Au-

tor włożył w przygotowanie i napisanie recenzowanej monografii. W rezultacie podstawa źródłowa pracy nie pomija żadnego istotnego opracowania co dodatkowo stanowi o wartości monografii.

Należy podkreślić, że Autor w monografii w pełni uwzględnił relewantne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Na wysoką ocenę zasługuje sposób wykorzystania orzecznictwa, który nie jest *verbatim* powtarzaniem jego treści, a procesem umożliwiającym uporządkowanie całego zespołu norm, które tworzą instytucje policji sanitarnej oraz wskazaniu współzależności istniejącej między poszczególnymi normami wyprowadzanymi z różnych aktów prawnych.

Oprócz wskazanych powyżej wartości heurystycznych recenzowana monografia ma jeszcze jedną zupełnie wyjątkową cechę. Mianowicie wiedzę zawartą w monografii może osiąść nawet czytelnik niebędący prawnikiem, jako że jest to książka napisana jasnym językiem, a wszystkie zagadnienia specjalistyczne zostały w pełni wyjaśnione. Powyższa uwaga jest o tyle ważna, że Autor deklaruje, iż pozycja jest adresowana również do studentów i słuchaczy studiów podyplomowych z zakresu bezpieczeństwa publicznego czy ochrony zdrowia.

Lektura tej książki – poświęconej ważnej naukowo i społecznie materii, dobrze skonstruowanej wewnętrznie, napisanej z dużą kulturą języka i edytorsko wzorowo opracowaną – przysparza wyjątkowej satysfakcji. Wypada zatem stwierdzić, że Autor dokonał dużego wysiłku badawczego, biorąc na warsztat zapomnianą instytucję. Wydobywając wiele interesujących informacji, które uporządkował i skomentował.

Konkludując monografia dr Marcina Janika doskonale wypełniła istniejącą lukę. Wprawdzie monopol nie jest zjawiskiem pozytywnym, ale w tym przypadku powstała sytuacja „monopolu naturalnego” co należy traktować jako dodatkowy walor monografii którego skutkiem będzie zajmowanie przez recenzowaną monografię miejsca na półce „książek niezakurzonych”.

*dr Piotr Szreniawski*

**Sprawozdanie z kolokwium habilitacyjnego Doktora Piotra Stanisława Dobosza przed Radą Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie**

Kolokwium habilitacyjne Doktora Piotra Dobosza, adiunkta w Katedrze Prawa Administracyjnego UJ rozpoczęło się na Wydziale Prawa i Administracji UJ w dniu 10 grudnia 2012 roku o godz. 14.00. Doktor Piotr Dobosz przedstawił do oceny rozprawę pt.: *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, wydaną przez Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2011 r. w serii Monografie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego Seria C Habilitacje. W dniu 19 listopada 2012 r. na posiedzeniu Rady Wydziału został dopuszczony do kolokwium habilitacyjnego.

Kolegium habilitacyjnemu przewodniczyła Prof. dr hab. Krystyna Chojnicka, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ, która otworzyła kolokwium i przywitała Członków Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ oraz przybyłych Recenzentów: Prof. dr hab. Małgorzatę Stahl, Uniwersytet Łódzki, Prof. dr hab. Czesława Martysza, Uniwersytet Śląski,

Prof. dr hab. Janusza Sługockiego, Uniwersytet Szczeciński, Prof. dr hab. Jana Zimmermanna, Uniwersytet Jagielloński.

Następnie Profesor Krystyna Chojnicka zwróciła się do Państwa Recenzentów z prośbą o zadawanie pytań Habilitantowi.

Profesor Małgorzata Stahl podziękowała za drugie powierzenie jej funkcji recenzenta w przewodzie habilitacyjnym prowadzonym na Uniwersytecie Jagiellońskim i to przy tak dobrej pracy. Pierwsze pytanie Recenzentki dotyczyło tezy, stanowiącej rdzeń koncepcji pracy, czy milczenie administracji można traktować jako prawną formę działania administracji. Jest to obecnie problem bardzo sporny, zważywszy na to, że można spotkać się ze zdaniem, że katalog prawnych form działania administracji jest niezmienny odkąd został ukształtowany w XIX wieku i potem utrwalony. Co, zdaniem Habilitanta, przesądza, że można wzbogacić katalog form o nową formę jaką jest milczenie. Byłoby prościej, gdyby koncepcja milczenia wiązała się tylko z dorozumianą decyzją pozytywną bądź negatywną. Wtedy mieściłoby się to w kategorii aktów administracyjnych. Drugie pytanie dotyczyło bezczynności prawotwórczej. Jest ona zjawiskiem realnie istniejącym, z którym można się często zetknąć

w praktyce działania NSA. Również z rozprawy habilitacyjnej wynika, że na płaszczyźnie prawnej daje się wyprowadzić taka konstrukcja. Recenzentka postawiła pytanie, czy w obecnym stanie prawnym można znaleźć ochronę przed bezczynnością prawotwórczą

Doktor Piotr Dobosz podziękował za postawione pytania. Przechodząc do odpowiedzi na pytania Habilitant zastrzegł, że traktuje rozłącznie kategorie pojęciowe bezczynności i milczenia administracji publicznej. Synonimiczne traktowanie obu pojęć to historyczne podejście, utrwalone w pewnym stopniu w doktrynie i orzecznictwie. W ocenie Habilitanta możliwe jest dokonanie zupełnie nowej klasyfikacji, obejmującej milczenie. Pojmuję milczenie jako wyraźne upoważnienie zawarte w normach prawa materialnego, ustrojowego, proceduralnego, upoważniające organ administracji publicznej do wyrażenia objawu woli, który uruchamia określone skutki materialnoprawne, ustrojowe, proceduralne, wynikające z mocy samej ustawy. Na milczenie składają się dwa etapy: organ administracji publicznej musi ustalić czy chce skorzystać z tradycyjnej, konwencjonalnej formy działania, czy też uznaje, że godzi się z tym, że z chwilą upływu pewnego okresu czasu zaistnieje skutek prawny wynikający bezpośrednio z mocy prawa.

Odnosząc się do pytania dotyczącego ochrony prawnej w sytuacji bezczynności prawotwórczej doktor

Piotr Dobosz stwierdził, iż w doktrynie funkcjonują różne terminy w odniesieniu do bezczynności prawotwórczej organów administracji publicznej. Bo przecież sama Pani Profesor Stahl napisała kiedyś artykuł poświęcony zaniechaniu prawotwórczemu. Termin ten możemy odnieść zarówno do organów administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Problem ochrony prawnej w tym zakresie Doktor Piotr Dobosz widzi w brzmieniu przepisów prawa pozytywnego, tzn. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a z drugiej strony w trochę pretorskiej roli sądownictwa administracyjnego. Z jednej strony skarga na bezczynność prawotwórczą samorządu terytorialnego została wyraźnie wyłączona. Z drugiej strony mamy też orzecznictwo o charakterze pretorskim odnoszące się do nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla uzdrowiska Rabka, które jak wiadomo jako gmina uzdrowska posiada odrębną regulację ustawową. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że wojewoda powinien dokonać pewnych czynności nakazanych prawem i przyjąć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W czasie pisania pracy jeszcze nie było wiadomo, co będzie dalej. To orzeczenie, wskutek tego, że miejscowy plan po paru miesiącach został uchwalony, jest orzeczeniem otwierającym szerszą dyskusję na ten temat. Jako takich konstrukcji prawnych skargi na

bezczynność prawotwórczą samorządu terytorialnego w prawie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego nie ma.

Profesor Małgorzata Stahl podziękowała za odpowiedź na drugie pytanie. Wracając do pierwszego pytania Recenzentka stwierdziła, że z wielości regulacji prawnych w prawie materialnym, ustrojowym i proceduralnym wynika wielość rozwiązań w zakresie milczenia i bezczynności. Czy może być taka prawna forma działania, która ma tak różne komponenty, elementy przypisywane do różnych form działania?

Doktor Piotr Dobosz stwierdził, że w jego ocenie taka forma działania może istnieć. Uzupełniając poprzednią wypowiedź, dodał, że milczenie to forma ustaw szczególnych. Jest to problematyka nieuregulowana ani w Kodeksie postępowania administracyjnego, ani w Ordynacji podatkowej. Jest w związku z tym formą pozajurydykcyjnego postępowania. Milczenie może dotyczyć różnych aspektów, w tym mianowania, powołania, czynności materialno-technicznych. Tym niemniej, istoty upatruje w tym, o czym była mowa wcześniej.

Następnie głos zabrał Profesor Czesław Martysz, który na wstępie podziękował za zaszczyt pełnienia funkcji recenzenta, powierzony mu przez Centralną Komisję, po czym zadał Habilitantowi pytania. Pierwsze pytanie nawiązywało do pytania Pani Profesor Stahl i dotyczyło zagadnienia, będącego przedmiotem

posiedzenia seminaryjnego Najwyższej Izby Kontroli, tj. zagadnienia bezczynności w obsadzaniu stanowisk w administracji publicznej. Niektóre rozwiązania prawne wyszły z zakłętego kręgu, chociażby w samorządzie terytorialnym brak powołania zarządu powiatu powoduje rozwiązanie rady z mocy prawa i problem się rozwiązał bardzo szybko i skutecznie. Czy w innych przypadkach, gdzie są konkursy, mianowania Habilitant widzi możliwość albo konieczność wprowadzenia terminów a nawet sankcji za niedotrzymanie terminów w obsadzie niektórych ważnych stanowisk publicznych. Przypomnieć należy przypadki, kiedy przez kilka tygodni nie obsadzone były stanowiska ministerialne, wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli. Drugi problem, który podniesiono w recenzji dotyczył postępowania administracyjnego. W Kodeksie postępowania administracyjnego z pojęciem bezczynności mamy do czynienia w dwóch miejscach: w art. 37 mówiącym o terminach załatwienia sprawy oraz w art. 227, w dziale Skargi i wnioski. W obu tych przypadkach kodeks posługuje się pojęciem bezczynności, przewlekłości, biurokratycznego załatwienia sprawy. Czy pojęcie te są użyte prawidłowo w obu tych przypadkach, tj. w skargach i wnioskach oraz terminach załatwienia spraw.

Po podziękowaniu za postawione pytania Doktor Piotr Dobosz odniósł się w pierwszej kolejności do pytania dotyczącego bezczynno-

ści w obsadzie stanowisk w administracji publicznej i mechanizmów przeciwdziałania tej sytuacji. Jak się wydaje sugestia Pana Profesora podąża w stronę rozwiązań o charakterze ogólnym. Gdybyśmy podążali w tym kierunku należałoby się zastanowić, o jakim obszarze kadr wykonujących zadania administracji publicznej mówimy. Wówczas stosowne rozwiązania powinny zostać zawarte w ustawach dla określonego fragmentu personelu wykonującego zadania administracji publicznej. Powstaje pytanie, czy to nie powinna być ustawa o służbie cywilnej, a w dalszej kolejności ustawa o pracownikach jednostek samorządu terytorialnego. Problem jest jednak szerszy. Są propozycje kompleksowej ustawy dla wszystkich podmiotów zatrudnionych w administracji publicznej. W ocenie Habilitanta nie jest to właściwe rozwiązanie ze względu na specyfikę samorządu terytorialnego. Doktor Piotr Dobosz podniósł, że w swojej pracy pisał o pewnych szczegółowych rozwiązaniach dotyczących również ustaw szczegółowych, w tym policji, służb więziennych i innych struktur, gdzie ustawodawca stara się wprowadzić dwojaki rodzaj mechanizmu. Jeżeli jest to czasowe niewykonywanie, z mocy ustawy przewidziane jest zastępstwo, a po pewnym czasie („nie dłużej niż”) – obligatoryjne wyłonienie podmiotu. W zakresie obsady stanowisk są to rozwiązania ustaw szczegółowych, brakuje natomiast kompleksowego, generalnego rozwiązania.

W odpowiedzi na drugie pytanie Recenzenta Doktor Piotr Dobosz podniósł, że pojęcie biurokratyczności nie jest często stosowane w języku prawnym. Należy rozróżnić przede wszystkim pojęcia biurokracji i biurokratyzmu. Biurokracja w tradycyjnym znaczeniu Maxa Webera jest traktowana nie w znaczeniu pejoratywnym, tylko jako rozwiązanie optymalne, doskonałe, kiedy urzędnicy działają w sposób bezosobowy. Gdy mówimy o biurokratycznym sposobie załatwiania spraw, nie zdefiniowanym w Kpa, można się zastanawiać, czy w to pojęcie biurokratyczności można wpisywać pewne aspekty przewlekłości. Oczywiście biurokracja to również rządu urzędników. Wydaje się, że dodane niedawno pojęcie przewlekłości i pojęcie bezczynności nie są tożsame. Wydaje się, że art. 227 Kpa dotyczący skargi związanej np. z nienależytym wykonywaniem obowiązków, może dotyczyć przewlekłości, czy bezczynności. Ta skarga będzie dotyczyła niekoniecznie aspektu jurysdykcyjnego, ale także wydawania zaświadczeń, udostępniania dokumentów i innych czynności. Podkreślenia wymaga, że ani termin przewlekłości ani pojęcie bezczynności nie zostały zdefiniowane w tej ustawie. Można nawet powiedzieć, że dokonano zabiegu utrudniającego stosowanie prawa, z tego powodu, że są pewne obszary, gdzie możemy się zastanawiać, czy są to obszary wspólne dla przewlekłości i bezczynności. W ocenie Habilitanta są

to jednak inne obszary. Dla uczestnika postępowania jurysdykcyjnego bardziej korzystny wydaje się art. 37, który daje większe możliwości, niż art. 227, chyba że w wyniku oceny stanu faktycznego, stanu prawnego, czy sposobu funkcjonowania administracji, uzna, że jest to pewna forma nacisku na urzędnika.

W dalszej kolejności głos zabrał Profesor Janusz Sługocki, który wskazał, że jako recenzent wyznaczony przez Centralną Komisję jest bardzo zaszczycony powierzoną mu funkcją. W pierwszym pytaniu Recenzent, nawiązując do bogatego dorobku Habilitanta w zakresie prawa ochrony zabytków i własnych doświadczeń w zakresie opieki nad zabytkami, dotknął problemu obowiązków organów ochrony nad zabytkami, służby konserwatorskiej uregulowanych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jak Habilitant odnosi się do problemu milczenia administracji w zakresie ochrony zabytków w realizacji obowiązków określonych powołaną ustawą, które polegają chociażby na zapewnieniu stanu prawnego zabytków, odpowiedniej sytuacji prawnej zabytków i czy instytucja milczenia by tu pomogła. Pytanie drugie dotyczyło pojęć zbliżonych do bezczynności i milczenia, tj. inercja, zaniechanie, zwłoka itp. W szczególności zainteresowały Recenzenta rozważania na temat przewlekłości w trzech perspektywach: statycznej, dynamicznej, mieszanej, w związku z czym poprosił o ich rozwinięcie.

W odpowiedzi na postawione pytania Doktor Piotr Dobosz wskazał, że ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami posługuje się rzeczywiście dwoma pojęciami – ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, ale również posługuje się pewnymi pojęciami dotyczącymi Jego zainteresowań zaprezentowanych w pracy habilitacyjnej. Chodzi tu o pojęcie milczenia administracyjnego w zakresie następujących sytuacji: czynności materialno-technicznych (działań o charakterze faktycznym mające znaczenie prawne) oraz milczenia związanego z wygaśnięciem decyzji administracyjnej. Pierwszy przykład zawarty został w art. 32 ust. 5 powołanej ustawy, który nakłada pewne obowiązki na przypadkowego znalazcę obiektu o charakterze historycznym, zabytkowym. Po pierwsze, jest zobowiązany do zabezpieczenia obiektu, po drugie, do zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków albo wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, po trzecie, do podjęcia dalszych działań mających na celu zabezpieczenie wartości o charakterze historycznym. Wójt, burmistrz, prezydent ma maksymalnie 3 dni na zawiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków o dokonany znalezisku. Ten zaś ma 5 dni na dokonanie oględzin znalezionej przedmiotu. Jeżeli nie dokona w tym czasie oględzin, prace – przerwane roboty mogą być kontynuowane. Mamy tu klasyczną instytucję milczenia administracyjnego, gdzie



skutek prawny występuje z mocy ustawy, przy założeniu, że właściwy organ oględzin nie dokonuje określonych czynności w wyznaczonym czasie. Są również przepisy dotyczące wpisu zabytku do rejestru zabytków. Wojewódzki konserwator zabytków ma także – w myśl art. 46 przywoływanej ustawy – możliwość wstrzymania decyzją administracyjną wszelkich prac w odniesieniu do obiektu, co do którego istnieje uzasadnienie, że może on zostać wpisany do rejestru zabytków czyli jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru. Jeżeli w terminie 14 dni od dnia wstrzymania (od dnia doręczenia tej decyzji) nie zostanie wszczęte postępowanie w sprawie wpisu do rejestru zabytków, roboty mogą być kontynuowane, a wydana decyzja wygasa z mocy samego prawa. Jeżeli postępowanie zostanie wszczęte, ale upłynie termin 2 miesięcy, który ma znaczenie nie tylko procesowe, ale i materialne, w czasie którego nie dokonano wpisu do rejestru zabytków, prace mogą być kontynuowane, a postępowanie jurysdykcyjne ulega umorzeniu.

Odpowiadając na pytanie o różne ujęcia przewlekłości, Habilitant wskazał, że konieczna jest na wstępie próba postawienia granicy pomiędzy przewlekłością a beczynnością. Przewlekłość trwa w tym czasie, kiedy postępowanie jurysdykcyjne może być prowadzone. Przewlekłość w ujęciu dynamicznym to sytuacja, w której organ administracji publicznej, wykorzy-

stując instytucje prawa materialnego i kodeksu postępowania administracyjnego, podejmuje czynności zbędne z punktu widzenia ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy, na przykład zarządza sporządzenie dodatkowej opinii, wykorzystuje przepis prawny dotyczący zawiadamiania organizacji społecznej. To wszystko powoduje niepotrzebne wydłużenie postępowania, a jednocześnie trudno zarzucić, że jest to pewna formuła nadużycia prawa. Przewlekłość o charakterze statycznym to jest sytuacja, w której postępowanie zostaje wszczęte z urzędu albo na wniosek, organ podejmuje jakąś czynność, a tak naprawdę nic się w sprawie nie dzieje. Przewlekłość mieszana polega na tym, że organ administracyjny działa prężnie na początku postępowania, a potem nic się nie dzieje.

Jako ostatni z recenzentów głos zabrał Profesor Jan Zimmermann, który w pierwszym pytaniu wrócił do kwestii milczenia organów – w ujęciu ścisłym, w jakim proponuje Habilitant i w takim ujęciu, jakie wskazała Pani Profesor Stahl. Profesor Zimmermann zapytał o taką formę milczenia, której przepis prawa wprost dozwala organowi niedziałanie, nieczynienie i z tym wiąże skutek prawny, tak jak np. zgłoszenie w Prawie budowlanym, kiedy po miesiącu od złożenia wniosku, jeżeli organ nie wniesie sprzeciwu, można zacząć inwestycję. Jest to klasyczne milczenie, które się łączy z terminem wprowadzonym przez ustawodawcę. Podobne insty-

tucje mamy wtedy, kiedy jeden organ ma zasięgnąć opinii innego organu, czy ma uzgodnić swoje rozstrzygnięcie z innym organem. Wprowadza się fikcję tego rodzaju, że jeżeli organ milczy po upływie pewnego terminu, opinię, uzgodnienie uważa się za dokonane. To jest milczenie, które Doktor Piotr Dobosz ujął w swojej pracy jako milczenie *sensu stricto*. W związku z tym milczeniem nasuwa się kilka pytań. Jedno z nich zadała Pani Profesor Stahl, pytając, czy milczenie można uznać za formę działania administracji. Kontynuując ten wątek zadano pytanie, jak milczenie zestawić z pojęciem kompetencji administracji i zasadą, że organ ma obowiązek czynić użytek z kompetencji. Organ nie czyni tu żadnego użytku z kompetencji, bo milczy. Czy takie milczenie nie narusza konstytucyjnej zasady prawa do sądu, bo nie ma w stosunku do czego złożyć skargi do sądu administracyjnego. Drugie pytanie Recenzenta dotyczyło opinii Habilitanta na temat toczących się od wielu lat dyskusji o wprowadzeniu przepisów ogólnych prawa administracyjnego jako swoistej części ogólnej prawa administracyjnego. Czy w ocenie Habilitanta jest to utopia, skoro dyskusje na temat trwają kilkadziesiąt lat i nie dokonano niczego co by ujrzało światło dzienne jako ustawa, czy też jest to konieczność i należy zintensyfikować prace? W szczególności, jaki jest stosunek Habilitanta do ostatniego projektu tych przepisów,

który proponowany był niecałe dwa lata temu.

Odnosząc się do zadanych pytań, Doktor Piotr Dobosz wskazał, że milczenie w znaczeniu ścisłym, jako instytucja ustaw szczególnych materialnego prawa administracyjnego, występuje np. na gruncie Prawa budowlanego w postaci przywołanego przez Profesora Jana Zimmermann przykładu zgłoszenia. Po upływie 30 dni od dnia złożenia tego specyficznego zawiadomienia można rozpocząć roboty budowlane, o ile organ nie wniesie sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej. Analizując to zagadnienie, Habilitant doszedł do wniosku, że są systemy prawne, gdzie sprzeciw jest środkiem ochrony przysługujący podmiotom administrowanym. Na marginesie tylko można wskazać, że w systemie angielskim w odniesieniu do znalazców skarbów, w przypadku kiedy skarb nie zostanie uznany przez koronera za przedmiot posiadający takie cechy, to zgłaszający ma możliwość skorzystania ze sprzeciwu. Wracając do Prawa budowlanego, Habilitant wskazał, że są w tej ustawie jeszcze dwie regulacje dotyczące milczenia – pierwszą stanowi regulacja zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, czyli zmiany jego funkcji, drugą – regulacja dotycząca zgłoszenia obiektu do użytkowania. W kontekście kwestii kompetencji, której dotyczyło pytanie, Habilitant wskazał na koncepcję reguły kompetencyjnej, która często jest utożsamiana z kompetencją,

oraz na pojęcie kompetencji. Organ administracyjny ma możliwość stałego czuwania, zawieszenia w związku z tym swojej aktywności w innych alternatywnych formach działania. W ocenie Habilitanta milczenie jest przykładem formuły kompetencji wynikającej z określonego przepisu prawa pozytywnego. Jeżeli chodzi o prawo do sądu, to zdaniem doktora Piotra Dobosza, słaba strona milczenia jako instytucji prawnej. Prawo do sądu bowiem znika w tym przypadku. Habilitant wskazał przy tym, że każdy autor utożsamia się z instytucją prawną, o której pisze. Do tej kwestii odnosi się jednak krytycznie, uważając, że pewniejsza ochrona sądowa jest wtedy, gdy organ wydał decyzję administracyjną. Ochrona sądowa istnieje tylko przy bezczynności. Na pytanie Profesora Jana Zimmermanna, czy to by znaczyło, że te wszystkie unormowania są niekonstytucyjne, Habilitant odpowiedział, że są konstytucyjne. Wskazał w tym kontekście na orzeczenie sądowe dotyczące komorników sądowych, którzy uznali, że w stosunku do orzeczenia, mocą którego następuje ustalenie wysokości kary, nie ma naruszenia Konstytucji, kiedy nie ma środka prawnego od tego działania. Przyjęto, że nie jest to postępowanie główne, a postępowanie o charakterze subsidiarym i prawo do środka prawnego istnieje. Przy milczeniu taka sytuacja nie występuje. W tym miejscu Recenzent podziękował i poprosił o przejście do drugiego pytania.

Kwestię przepisów ogólnych prawa administracyjnego Doktor Piotr Dobosz określił jako swoistą diabelną kwestię prawa administracyjnego, podobnie jak problem kodyfikacji prawa administracyjnego. Założyć należy przy tym, że kodyfikacja taka, jak to uczyniono w obrębie prawa cywilnego, w obrębie prawa administracyjnego nie jest możliwa. Po drugie, kodyfikacja taka nie jest nawet uzasadniona ze względu na liczbę aktów, szeroką problematykę, zmieniającą się rzeczywistość. Wprawdzie Einstein powiedział, że wszyscy wiedzą, że czegoś nie da się zrobić, a potem przychodzi ten jeden, który o tym nie wie, i jemu się udaje. Tego mechanizmu jednak nie da się w tej kwestii zastosować. Namiastką, która mogłaby zostać zrealizowana, jest koncepcja przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Doktor Piotr Dobosz wskazał trzy projekty, które zostały przygotowane, a także inicjatywę Profesora Smoktunowicza. W tym miejscu Recenzent poprosił o przejście do ostatniego projektu.

W odniesieniu do ostatniego projektu przepisów ogólnych prawa administracyjnego Habilitant poruszył aspekt merytoryczny i techniczny projektu aktu ustawowego oraz jego uzasadnienia. Wskazał, że sporządzono trzy opinie odnośnie projektu – Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Profesora Jana Zimmermanna, i bardzo krytyczne stanowisko rządowe. W opinii Habilitanta wątpliwości budzi już arty-

kuł 1 projektu, który przewiduje, że przepisy te będą stosowane w kwestiach nieuregulowanych w innych przepisach. A zatem regulacja byłaby stosowana tylko do kwestii pobocznych, nieuregulowanych w innych aktach szczegółowych, i to nie w pełnym zakresie. Habilitant dostrzega niebezpieczeństwo w złym przygotowaniu projektu przepisów ogólnych. W projekcie brakuje szeregu instytucji, chociażby umów administracyjnych. W tym miejscu Recenzent podziękował Habilitantowi za udzieloną odpowiedź.

Następnie głos zabrał Profesor Tadeusz Woś, podnosząc, że dwa lata temu zmieniono zakres właściwości rzeczowej w zakresie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez wprowadzanie, obok pojęcia zaskarżalnej bezczynności, pojęcie przewlekłości (skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania). Ustawodawca nie zdefiniował jednak tego pojęcia. Z bezczynnością, która również nie została zdefiniowana, doktryna i praktyka poradziły sobie. Powstał jednak problem stosunku między dwoma elementami powołanej normy prawnej, tj. między pojęciami bezczynności a przewlekłości. To spowodowało skrajnie rozbieżnie poglądy – od skrajnie negatywnych (prof. Kmiecik) po poglądy przyjmujące, że „coś może z tego być”. Profesor Tadeusz Woś poprosił Habilitanta o wyrażenia swojego stanowiska na ten temat, czy ta

regulacja miała w ogóle jakiś sens i jak ona funkcjonuje.

Doktor Piotr Dobosz wskazał, iż w momencie przygotowywania książki uwzględniony został stan prawny na 1 czerwca 2010 roku, co umożliwiło odniesienie się do projektów zmiany ustawy. Habilitant wyjaśnił, że jego stanowisko w tym względzie jest krytyczne. Ani pojęcie bezczynności, ani przewlekłości nie zostało zdefiniowane. Habilitant pomija art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nazywanej często ustawą o skardze na przewlekłość, w której używa się pojęcia przewlekłość, pomimo tego, że w art. 1 ustawodawca posługuje się pojęciem bezczynności, co trochę zamazuje sytuację. Wracając do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Doktor Piotr Dobosz stwierdził, że wprowadzenie terminu przewlekłości to było działanie zbyt pochopne, które zostało spowodowane tym, że w odniesieniu do innych procedur, czy to do postępowania cywilnego, czy to do postępowań wskazanych w ustawie o skardze na przewlekłość, zastosowano pojęcie przewlekłości bez większej refleksji. Tymczasem prawo administracyjne posługuje się pojęciem bezczynności administracji publicznej. Wskazał, że jeżeli ustawodawca wprowadza jakiś

termin, powinien w stosunku do terminów już istniejących wprowadzić linię demarkacyjną pomiędzy pojęciami. W przekonaniu Habilitanta nie wyznaczono linii demarkacyjnej pomiędzy bezczynnością a przewlekłością. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że sądy mają z tym pewne problemy i posługuje się mechanizmami subsydiarnymi. Na przykład twierdzi się, że z przewlekłością mamy do czynienia, gdy upłynęło 12 miesięcy, co jest związane ze wspomnianą ustawą o skardze na przewlekłość, która przewiduje, że kolejną skargę można wnieść pod dwunastu miesiącach. W ocenie Habilitanta linię demarkacyjną można by wyznaczyć. W związku z czym, przywołał pogląd Profesora Jana Zimmermanna, który przyjmuje, że z przewlekłością mamy do czynienia w tym czasie, kiedy trwa postępowanie administracyjne. Jeżeli minął już termin, który jest granicznym terminem załatwienia sprawy, a organ nie rozstrzygnął sprawy, mamy w tym momencie do czynienia z bezczynnością. Tak więc pojęcie przewlekłości rzeczywiście wprowadziło zamęt, nie dlatego, że je wprowadzono, tylko że nie oddzielono go od pojęcia bezczynności.

Następnie Profesor Stanisław Biernat nawiązał do rozróżnienia bezczynności i milczenia w pracy Habilitanta. Jeżeli chodzi o milczenie, nazywane w starym prawie administracyjnym przemilczeniem, wskazał na jego doniosłe znaczenie

praktyczne, zwłaszcza w prawie budowlanym. Przypomniał, że dwa albo trzy lata temu uchwalono nowelizację ustawy – Prawo budowlane, która nie weszła w życie wskutek wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego i orzeczenia Trybunału o niezgodności tej ustawy Konstytucją. Główną nowością w tym Prawie budowlanym było to, że podstawową zasadą stało się zgłoszenie robót budowlanych, a nie pozwolenie na budowę. Profesor Biernat zadał Habilitantowi pytanie, po czym można odróżnić, czy mamy do czynienia z milczeniem w tym tradycyjnym znaczeniu, czy też bezczynnością (patologicznym niedziałaniem) w sytuacji, gdy została zgłoszona budowa i organ nic nie zrobił w ciągu miesiąca. Powstaje pytanie, czy organ nic nie zrobił, bo tak uznał np. ze względu na zasady ogólne postępowania administracyjnego, w tym zasadę wyważania interesu indywidualnego i interesu publicznego i uznał, że nie ma potrzeby wnoszenia sprzeciwu, czy też dlatego, że nie zajął się tą sprawą, a zajmował się czymś innym, czy też może ze względów niezgodnych z prawem. Czy są jakieś zewnętrzne sposoby odróżnienia jednego od drugiego? Ponadto Profesor Stanisław Biernat postawił pytanie, czy można przyjąć, że akta sprawy, materiały zbierane przez ten organ stanowią informację publiczną, która byłaby dostępna w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W odpowiedzi na zadane pytania Doktor Piotr Dobosz wskazał, że instytucja zgłoszenia została podważona przez Trybunał Konstytucyjny od strony konstytucyjności tego rozwiązania. Jak można odróżnić sytuację, kiedy przy wyważaniu interesu społecznego, publicznego i słusznego interesu obywatela dochodzi do tego, że organ administracji publicznej w pewien sposób relatywizuje te wartości i z tego powodu zajmuje takie a nie inne stanowisko (wykazuje się pewną formą aktywności albo nie) od sytuacji, kiedy organ nie podejmuje żadnych czynności. W odniesieniu do milczenia przyjmujemy, że musi tu być jednak pewien element objawu woli. Ten objaw woli jest związany z tym, że organ administracji publicznej, który otrzymuje zgłoszenie, bada stan prawny, stan faktyczny i godzi się z tym, że jeżeli nie skorzysta ze sprzeciwu w formie decyzji, to zaistnieją skutki prawne wynikające z mocy ustawy. Problemem jest sytuacja dotycząca niedziałania z tego powodu, że organ nie wykonuje swoich zaktualizowanych kompetencji w sposób o charakterze patologicznym. W przekonaniu Habilitanta wychwycenie elementu woli jest bardzo trudne. Trzeba w związku z tym odwołać się do innych zasad, w szczególności do zasady racjonalnego ustawodawcy. Jeżeli przyjmujemy, że dana konstrukcja prawna zostaje przyjęta, to jest ona nacechowana elementami rozważliwej, rozsądku, optymalnego charakteru. Dlatego należałoby przyjąć, że jest

to okoliczność drugorzędna, bo skutek wynika z mocy prawa. Problem największy jest z tym, że mamy tu nakładający się element bezczynności. Tu mamy taką sytuację, gdzie krzyżują się pojęcia milczenia i bezczynności, bo jednak organ administracyjny w ramach tego szczególnego postępowania powinien był te elementy zbadać w pierwszej kolejności. Jest to największe niebezpieczeństwo utrwalania w systemie prawnym stanów, które są nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym.

Ustosunkowując się drugiego pytania Doktor Piotr Dobosz wskazał, że nie odwołuje się do poglądów profesora Supernata, który mówi, że można również w aspekcie informacyjnym działać poprzez niedziałanie. Przechodząc do istoty zagadnienia, Habilitant stwierdził, że nie wszystkie elementy dotyczące materiałów wytworzonych przez organ są informacją publiczną. Jeżeli organ administracji odmawia udzielenia informacji publicznej, nie można mówić o milczeniu jakim takim, lecz o bezczynności polegającej na niewykonywaniu zaktualizowanej kompetencji określonej prawem. Często przyjmuje się, że informacją publiczną jest produkt końcowy, a nie pewne wersje danego dokumentu. To zależy od przyjętej koncepcji. Habilitant opowiada się za koncepcją profesora Jaśkowskiej.

W tym miejscu Dziekan Wydziału Profesor Krystyna Chojnicka podziękowała Habilitantowi za dotychczas udzieloną odpowiedź,

wskazując, że Profesor Stanisław Biernat zasygnalizował, że jest zadowolony z odpowiedzi.

Kolejne pytanie zadała Profesor Elżbieta Kremer, zwracając się do Habilitanta o wskazanie modeli sądowej kontroli bezczynności administracji, który z tych modeli jest mu najbliższy i dlaczego.

W odpowiedzi Doktor Piotr Dobosz wskazał w pierwszej kolejności na model francuski, który nie jest mu bliski. Jest to model, który opiera się na tradycyjnym pojęciu fikcji decyzji administracyjnej pozytywnej lub negatywnej. Te tradycje sięgają od 2 listopada 1864 roku. Przepisy w tym zakresie uległy zmianie. Francuzi odeszli od tradycji, że skargę można wnieść po upływie 4 miesięcy; obecnie są to 2 miesiące. Terminy są różne w odniesieniu do różnych decyzji. Najdłuższy termin, jaki udało się Habilitantowi odnaleźć w analizowanym francuskim prawodawstwie, to 8 miesięcy w sprawach z zakresu aktów stanu cywilnego, które są przekazywane z innych państw, jeżeli istnieje wątpliwość dotycząca autentyczności lub dokładności aktu stanu cywilnego wydanego za granicą. Nasz model, czyli skarga na bezczynność i przewlekłość postępowania, jest modelem o zupełnie innym charakterze. Polskie prawo nie posługuje się generalnie pojęciem fikcji decyzji, ani pozytywnej, ani negatywnej. Habilitant wyraził stanowisko, że bliższy jest mu nasz model, dostrzega jednak zalety systemu prawnego francuskiego, gdzie zasadą jest

przede wszystkim fikcja decyzji negatywnej. Chodzi tu bowiem o przeciwdziałanie utrwalaniu stanów prawnych, które są nie do pogodzenia z istniejącym porządkiem konstytucyjnym.

Kolejne pytanie zadał Profesor Andrzej Świątkowski. Nawiązując do służbowych stosunków pracy służby więziennej, o których Habilitant pisze na stronie 149–155, Profesor Świątkowski zapytał o to, jakie są materialno prawne skutki bezczynności w służbowych stosunkach pracy, wtedy, kiedy ktoś oczekuje awansu w tej służbie więziennej, ale go nie uzyskuje.

Doktor Piotr Dobosz, odnosząc się do postawionego pytania, wskazał, że w odniesieniu do mianowania jest problem, czy ustawodawca w odniesieniu do konkretnej grupy zawodowej przewiduje możliwość zaskarżalności, a jeżeli już to do jakiego podmiotu. Są sytuacje, gdy w odniesieniu do pewnych stanowisk służy droga sądowa.

W tym miejscu Profesor Andrzej Świątkowski podniósł, że interesują go wątki materialnoprawne.

Doktor Piotr Dobosz wskazał kwestię usunięcia ze służby, zmiany sytuacji materialno prawnej podmiotu, który był w obszarze tej struktury administracyjnej. Habilitant wyjaśnił, że przedmiotowe zagadnienie od tej strony nie było przedmiotem jego analizy.

Następnie Profesor Paweł Podrecki zapytał o oddziaływanie prawa administracyjnego na sferę prawa prywatnego, w szczególności

o kryterium ustalenia odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 Kodeksu cywilnego, tj. za odpowiedzialności za zaniechanie, zwłokę organu administracji. Jakie kryteria, wskazówki należy brać pod uwagę przy ustalaniu odszkodowania w związku ze zdarzeniem administracyjnym.

Odpowiadając na zadane pytanie, Doktor Piotr Dobosz stwierdził, że po zmianach w obszarze prawa cywilnego przewidziano również odpowiedzialność odszkodowawczą związaną nie tylko z niewydaniem aktu stosowania prawa, lecz również aktów o charakterze prawotwórczym. Nawiązał w swojej wypowiedzi do teoretyków francuskich, do koncepcji Profesora Chapus, który stwierdził, że odpowiedzialność administracji to jest produkt luksusowy i stosujemy go bardzo rzadko. W jaki sposób wymiernie obliczyć odpowiedzialność odszkodowawczą, to kwestia niezawisłości sądu i brak jest szczegółowych aspektów o charakterze materialnoprawnym.

Profesor Mirosław Stec zwrócił się do Habilitanta, jako specjalisty z zakresu prawa ochrony zabytków w kontekście nieco szerszym, ustrojowego prawa administracyjnego. Zadane pytanie dotyczyło tego, jaki jest właściwy status ustrojowy służb ochrony zabytków. Czy aktualna struktura, w której mamy generalnego konserwatora zabytków w randze wiceministra, a na szczeblu wojewódzkim – wojewódzki konserwator zabytków jako organ

administracji zespolonej. Było tak, że Generalny Konserwator Zabytków był odrębnym organem administracji centralnej. Można sobie wyobrazić taką sytuację, że będzie to kompetencja ministra. Czy w tym systemie jest miejsce na niezależny organ ochrony zabytków, czy raczej jest to bez znaczenia głównego celu, czyli ochrony zabytków.

Po podziękowaniu za miłe słowa, Habilitant wskazał, że od roku 1990 r. dużo się zmieniło; mamy trójszczeblowy samorząd terytorialny, mamy Konstytucję, mamy też inne usytuowanie administracji rządowej. W ocenie Doktora Piotra Dobosza nie jest problemem, czy wojewódzki konserwator zabytków to jest administracja rządowa zespolona czy niezespolona. Nie kwestionuje aktualnie istniejącego modelu, w którym wojewódzki konserwator zabytków jest zespolony z wojewodą, który wykonuje pewne kompetencje w jego imieniu, ma również własne kompetencje, których wojewoda nie może mu odebrać. Być może chodziłoby o rozważania nad zmianą systemu w oparciu o koncepcję powołania regionalnych konserwatorów zabytków, usytuowanych w strukturach wojewódzkiego samorządu terytorialnego. Wiązałoby się to ze zmniejszeniem kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz wprowadzeniem ministra kultury, w imieniu którego działałby wprawdzie Generalny Konserwator Zabytków, ale oprócz tego działałoby pełnomocnicy terenowi w ramach struktury wojewódzkiej administra-



cji rządowej. Model ten nawiązuje do rozwiązań francuskich. Obecny model jest nieadekwatny do zadań nałożonych na organy, chociażby na samorząd terytorialny.

Na tym zakończono zadawanie pytań, a Habilitant został poproszony o opuszczenie sali. W części niejawniej Dziekan poprosiła Recenzentów oraz osoby zadające pytania oraz pozostałych członków Rady Wydziału o ocenę udzielonych odpowiedzi.

Profesor Małgorzata Stahl stwierdziła, że ponieważ uważa milczenie za nową, wykształcającą się prawną formę działania administracji, odpowiedź Habilitanta ją satysfakcjonuje, podobnie jak odpowiedź na drugie pytanie.

Profesor Czesław Martysz oświadczył, że nie wnosi żadnych zastrzeżeń do udzielonych mu odpowiedzi i jest nimi w pełni usatysfakcjonowany. Wyraził też zadowolenie, że Profesor Jan Zimmermann kontynuował temat „legalnej bezczynności”.

Profesor Janusz Sługocki stwierdził, że jest w pełni usatysfakcjonowany odpowiedziami na jego pytania, jak również wysoko ocenia odpowiedzi na pytania, które rozwiły poruszone przez niego kwestie.

Profesor Jan Zimmermann oświadczył, że jest zadowolony z odpowiedzi udzielonych przez Habilitanta.

Profesor Tadeusz Woś stwierdził, że Habilitant udzielił odpowiedzi na postawione mu pytanie.

Profesor Stanisław Biernat stwierdził, że również jest zadowo-

lony, a równocześnie zadeklarował, że jest zwolennikiem przepisów ogólnych prawa administracyjnego.

Profesor Elżbieta Kremer wyraziła zadowolenie z udzielonej przez Habilitanta odpowiedzi.

Profesor Andrzej Świątkowski stwierdził, że zadane pytanie nie dotyczyło prawa rzymskiego, ale świadczy o tym, że dziedzina służbowych stosunków pracy w administracji nie jest uprawiana ani przez specjalistów z zakresu prawa pracy, ani z zakresu prawa administracyjnego.

Profesor Paweł Podrecki stwierdził, że jest usatysfakcjonowany odpowiedzią, podobnie Profesor Mirosław Stec.

Głos zabrała również Profesor Anna Walaszek-Pyziół, wyrażając zadowolenie z powodu habilitacji Doktora Piotra Dobosza, którego zna od dawna. W jej ocenie, zarówno przedstawiona praca, jak i cały dorobek Habilitanta, to jest rzetelna praca naukowa. Doktora Piotra Dobosza ocenia jako porządnego kolegę, o wysokim poziomie etycznym, bardzo dobrze przygotowanym teoretycznie, który rzetelnie opracował temat ważny również z punktu widzenia praktycznego, trafiający w punkt.

Profesor Krystyna Chojnicka podziękowała za wszystkie wypowiedzi i złożyła wniosek o powołanie Komisji Skrutacyjnej do przyjęcia kolokwium habilitacyjnego dra Piotra Dobosza. Komisja została przez Radę Wydziału powołana w składzie:

1. Dr hab. Marcin Kamiński
2. Dr hab. Wojciech Dadak
3. Dr hab. Paweł Podrecki.

Następnie Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ przedstawiła Radzie Wydziału propozycje wykładu habilitacyjnego Doktora Piotra Dobosza:

1. Prawne formy ochrony zabytków z perspektywy nauki prawa administracyjnego.
2. Społeczny Komitet Ochrony Zabytków Krakowa jako szczególnie organ państwa.
3. Prawo kolekcjonerskie w okresie istniejącego kryzysu polskiego prawa administracyjnego.

W głosowaniu jawnym większością głosów wybrano wykład habilitacyjny pt. Prawo kolekcjonerskie w okresie istniejącego kryzysu polskiego prawa administracyjnego.

W tajnym głosowaniu uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ 55 głosami za, 2 głosami wstrzymującymi, przyjęto kolokwium habilitacyjne Doktora Piotra Dobosza.

Następnie Habilitant został poproszony do sali i poinformowano go o wynikach głosowania w sprawie przyjęcia kolokwium habilitacyjnego oraz głosowania w sprawie wyboru tematyki wykładu.

Doktor Piotr Dobosz wygłosił wykład na temat wybrany przez Radę Wydziału.

Po zakończeniu wykładu Habilitant opuścił salę a Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ Profesor

Krystyna Chojnicka zarządziła głosowanie nad nadaniem Doktorowi Piotrowi Doboszowi stopnia naukowego doktora habilitowanego. Po podliczeniu głosów Dziekan Wydziału stwierdziła, że Rada Wydziału Prawa i Administracji UJ uchwałą jednomyślnie (57 głosów za) postanowiła nadać Doktorowi Piotrowi Doboszowi stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych w specjalności prawo administracyjne. Habilitanta poproszono do sali. Profesor Krystyna Chojnicka Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ ogłosiła wynik głosowania, złożyła Habilitantowi gratulacje, udzielając Mu głosu. Doktor habilitowany Piotr Dobosz wygłosił podziękowanie. W swoim wystąpieniu podziękował Radzie Wydziału, Pani Dziekan Wydziału, Recenzentom za życzliwe potraktowanie. Dziekan Wydziału pogratulowała również obecnej w tym momencie na sali Małżonce Habilitanta, po czym zamknęła część posiedzenia Rady Wydziału przeznaczoną na kolokwium habilitacyjne i ogłosiła przerwę.

*dr Joanna Człowiekowska*

## WYROK

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu  
z dnia 10 maja 2012 r. III SA/Po 263/12  
(niepublikowany)

**Odpowiednie stosowanie działu III Ordynacji podatkowej oznacza, że wniosek o zwrot opłaty uiszczonej za wydanie karty pojazdu, należy w aktualnym stanie prawnym potraktować odpowiednio jako wniosek o stwierdzenie nadpłaty. W stosunku do tego wniosku znajdzie bezpośrednie zastosowanie ustawa o finansach publicznych, tym bardziej, że nakaz jej stosowania do wniosków złożonych po 1 stycznia 2010 r. wynika z przepisów przejściowych. Zgodnie z art. 115 ustawy z dnia 27.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), przepisy dotychczasowe stosuje się tylko do spraw dotyczących niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy (wprowadzającej).**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu w dniu 10 maja 2012 roku sprawy ze skargi M. H. i M. H. na akt Starosty z dnia [...] listopada 2011 r. nr [...] w przedmiocie odmowy zwrotu opłaty za kartę pojazdu: 1. uchyla zaskarżony akt Starosty [...], 2. zasądza od Starosty [...] na rzecz skarżących kwotę 440 zł (czteryście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

### Uzasadnienie

M. H. i M. H., pismem z dnia 10 października 2011 roku, wystąpili do Starosty [...] o stwierdzenie nadpłaty w opłacie za wydanie kart pojazdu dla czterech samochodów (450 zł za wydanie każdej karty) oraz zwrot nadpłaconej kwoty wraz z oprocentowaniem.

Jako podstawę żądania Wnioskodawcy wskazali wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 roku w sprawie o sygn. akt 6/04, w którym stwierdzono, że przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. nr 137, poz. 1310) jest niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r., nr 108, poz. 908 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP. Wnioskodawcy podnieśli, że prawo zwrotu opłaty w żądanej wysokości uzasadnia także orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Starosta [...], pismem z dnia [...] listopada 2011 roku, odmówił zwrotu wnioskowanej kwoty. Organ wyjaśnił, że opłata za wydanie karty pojazdy w części wynikającej z jej podwyższenia stanowiła nową daninę publiczną, daninę o charakterze podatkowym. Zatem w ocenie organu nastąpiło przedawnienie roszczenia, albowiem terminy przedawnienia dla roszczeń podatkowych wynoszą pięć lat. Pojazdy, o których mowa we wniosku zostały zarejestrowane w 2004 i 2005 roku.

M. H. i M. H. wezwali Starostę do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na powyższe Zarząd Powiatu [...] pismem z dnia [...] grudnia 2011 r. ponownie odmówił zwrotu części opłat za wydanie kart pojazdu.

Skarżący skorzystali z prawa wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

W skardze zażądali uchylecia zaskarżonego aktu oraz uznania obowiązku dokonania zwrotu części opłaty (425 zł) wraz z oprocentowaniem od daty uchylecia rozporządzenia będącego podstawą pobrania opłaty.

Skarżący zarzucili naruszenie:

- art. 8, art. 92 i art. 217 Konstytucji oraz art. 77 ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz art. 90 akapit pierwszy Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską poprzez brak uwzględnienia tych przepisów przy rozstrzygnięciu sprawy,
- art. 60 i art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 70 i art. 79 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa poprzez błędne ich zastosowania i przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie na podstawie powołanych przepisów nastąpiło przedawnienie prawa domagania się stwierdzenia nadpłaty,
- art. 2 w związku z art. 8 Konstytucji RP, albowiem przyjmując, że nastąpiło przedawnienie prawa domagania się zwrotu nadpłaty organ naruszył zasadę nie działania prawa wstecz,
- art. 6, art. 8 oraz art. 107 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez brak merytorycznego ustosunkowania się do zarzutów Skarżących zawartych w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, a zwłaszcza zarzutu nie działania prawa wstecz.

Starosta [...] wniósł o uznanie, że obowiązek zwrotu części opłaty nie istnieje i podtrzymał argumentację zaprezentowaną w piśmie z dnia 25 listopada 2011 roku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) – dalej p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd obowiązany jest do-

konać oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji (aktu) także wtedy, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze.

W pierwszej kolejności wyjaśnia się, że pismo Starosty [...] o odmowie zwrotu części opłaty pobranej za wydanie karty pojazdu należy zakwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jako inny niż określony w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Skargę na taki akt wnosi się w myśl art. 53 § 2 p.p.s.a. w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Skarga została wniesiona w terminie.

Zaskarżony akt został wydany w oparciu o dotychczasową praktykę ukształtowaną w wyniku uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07 (opubl: ONSAiWSA z 2008 r., nr 2, poz. 21 oraz na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W uchwale tej przesądzono, że „skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310 ze zm.), jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)”.

W uzasadnieniu motywów uchwały zaznaczono, iż taka kwalifikacja sprawy jest spowodowana tym, iż do zwrotu opłaty za kartę pojazdu nie mogą mieć zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej o zwrocie podatku, a jednocześnie nie ma podstaw by wnioski załatwić w drodze decyzji administracyjnej w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił ponadto uwagę na szczególny charakter, jaki ma

„opłata za wydanie karty pojazdu”. Podkreślił, że jej celem jest jedynie przeniesienie na właściciela pojazdu kosztów związanych z faktycznym wytworzeniem i wydaniem karty przez organ rejestrujący, co w innych przypadkach jest zasadniczo obowiązkiem producenta lub importera pojazdu. Należy także wspomnieć, iż niepodatkowy charakter „opłaty za wydanie karty pojazdu” potwierdził również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt III CZP 35/07 dopuszczając możliwość dochodzenia jej zwrotu przed sądem powszechnym.

Niewątpliwie powyższą uchwałą o sygn. akt I OPS 3/07 Naczelny Sąd Administracyjny nie tylko przesądził dopuszczalność kognicji sądów administracyjnych w sprawach zwrotu opłat za wydanie kart pojazdów (tej kwestii dotyczyło zagadnienie prawne przedstawione do rozpoznania postanowieniem o sygn. akt I OSK 52/07), ale nadto – co równie istotne – określił charakter uiszczonych należności oraz wskazał tryb i formę, w jakiej powinny być załatwiane żądania ich zwrotu. Uchwała ta od dnia jej ogłoszenia nakładała na sądy administracyjne obowiązek (w zakresie określonym przez ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) oceniania legalności aktów lub czynności w sprawie zwrotu opłaty za karty pojazdu, z perspektywy zawartego w niej stanowiska, co przekładało się na stosowaną formę rozpatrywania tych spraw przez organy administracji. Stosowanie się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może to jednak następować bez uwzględnienia zmian w ustawodawstwie, jakie nastąpiły po jej wydaniu (zob. m. in. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 955/11 oraz z 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 881/11).

Mianowicie, w dniu 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), która zasadniczo rzutuje na sprawy dotyczące zwrotu opłat za karty pojazdu (zob. art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych; Dz. U. Nr 157, poz. 1241). Ustawa ta określa bowiem wyraźnie jaki tryb

postępowania należy stosować w sprawach niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym, do których zaliczono, między innymi, dochody jednostek samorządu terytorialnego pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw (art. 60 pkt 7 ustawy). W art. 67 ustawy wskazuje się bowiem, że „do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.)”.

Zdaniem Sądu w kategorii tej mieszczą się m.in. „opłaty za wydanie karty pojazdu”, które zostały niewątpliwie pobrane przez właściwe urzędy powiatowe albo miejskie (stanowiące jednostki budżetowe – zob. L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 11 ustawy [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lex 2011 oraz C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 105), na pokrycie kosztów druku i dystrybucji zamówionych i wydawanych właścicielom pojazdów kart. Pobranie opłaty następowało też na podstawie odrębnej ustawy – art. 77 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908, ze zm.). Mylne nazwanie należności za wydanie karty pojazdu „opłatą” nie jest przeszkodą do zaliczenia jej do kategorii „niepodatkowych należności budżetowych”, przez które rozumie się nie będące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publiczno-prawnych (art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej). Nie można bowiem abstrahować od obszernej argumentacji, jaką Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił w uchwale o sygn. akt I OPS 3/07, przemawiającej za koniecznością szczególnego traktowania należności za wydanie karty pojazdu. Z uchwały wynika, że „opłaty za wydanie karty pojazdu” w ogóle nie należy ujmować w kategoriach podatkowych, a jedynie jako prosty ekwiwalent poniesio-



nych przez organ kosztów druku i dystrybucji kart. Dlatego też, kwestionując możliwość stosowania Ordynacji podatkowej do spraw dotyczących zwrotu „opłaty za wydanie karty pojazdu”, Naczelny Sąd Administracyjny nie traktował tej „opłaty” nawet jako rodzaju daniny publicznej. W konsekwencji przyjął stanowisko całkowicie wykluczające możliwość stosowania do niej ustaw podatkowych.

Powyższe uzasadnia uznanie, iż opłaty za wydanie karty pojazdu – z uwagi na ich specyfikę – mieszczą się w art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, to jest należy traktować je jako niepodatkowe należności budżetowe, pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. W konsekwencji zachodziły podstawy do przyjęcia w sprawie ich częściowego zwrotu trybu postępowania opartego na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i odpowiednio działu III Ordynacji podatkowej, do których odsyła art. 67 ustawy o finansach publicznych. Taki pogląd został również zaprezentowany w powołanym wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2011 r., o sygn. II SA/Po 955/11.

Odpowiednie stosowanie działu III Ordynacji podatkowej oznacza, że wniosek o zwrot opłaty uiszczonej za wydanie karty pojazdu, należy w aktualnym stanie prawnym potraktować odpowiednio jako wniosek o stwierdzenie nadpłaty. W stosunku do tego wniosku znajdzie bezpośrednie zastosowanie ustawa o finansach publicznych, tym bardziej, że nakaz jej stosowania do wniosków złożonych po 1 stycznia 2010 r. wynika z przepisów przejściowych. Zgodnie z art. 115 ustawy z dnia 27.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), przepisy dotychczasowe stosuje się tylko do spraw dotyczących niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy (wprowadzającej).

Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, że ustawodawca przesądził w sposób generalny, jaki tryb postępowania należy stosować w odniesieniu do środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe stanowiących dochody pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw.

Przyjęcie zasady bezpośredniego stosowania ustawy nowej, sprowadza się w tej sprawie do przyjęcia nowego trybu rozpoznania przedmiotowego wniosku, jako złożonego po dniu 1 stycznia 2010 r., to jest po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stwierdzenie, iż w przedmiotowej sprawie nie zastosowano prawidłowego trybu postępowania, uzasadniało uchylenie zaskarżonego aktu Starosty na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. Wprawdzie przepis art. 146 § 2 p.p.s.a. daje Sądowi możliwość uznania w wyroku uprawnienia wynikającego z mocy przepisów prawa, jednak nie stanowi to obowiązku Sądu, nawet jeżeli takie żądanie zawarto w skardze.

Organ ponownie rozpoznając wniosek strony powinien potraktować go jako wniosek o stwierdzenie nadpłaty w stosunku, do którego znajdzie bezpośrednio zastosowanie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wskazać należy w tym miejscu, iż zgodnie z dominującym nurtem orzecznictwa sądownoadministracyjnego przyjąć należy istnienie podstaw nakazujących dokonanie przez organ zwrotu kwoty żądanej przez stronę skarżącą (zob. m. in. wyrok WSA w Poznaniu z 7 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 275/10).

Podkreślić trzeba, iż przedmiot niniejszej sprawy sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy uzasadnione było domaganie się przez skarżącego czynności Starosty polegającej na zwrocie nadpłaconej opłaty za wydanie karty pojazdu dla samochodów, które to opłaty zostały pobrane w oparciu o przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia uznany następnie przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U

6/04 (Dz. U. z 2006 r., Nr 15, poz. 119) Trybunał uznał, że niezgodność § 1 ust. 1 rozporządzenia z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 Prawa o ruchu drogowym polega na tym, że przez zawyżenie wysokości opłaty wykroczone poza zakres upoważnienia zawartego w ustawie. Rozporządzenie bowiem niezgodnie ze wskazanymi w ustawie wytycznymi w postaci nakazu uwzględnienia rzeczywistego znaczenia karty pojazdu dla rejestracji pojazdu oraz kosztów związanych z drukiem i dystrybucją karty ustalało opłatę, uwzględniając dodatkowo koszty innych zadań administracji publicznej, których ustawodawca nie przewiduje. Dlatego też § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia został uznany za niezgodny również z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje wydanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw i wyklucza podejmowanie przez organ wydający rozporządzenie uprawnień ustawodawcy. Rozporządzenie może być bowiem wydane wyłącznie na podstawie wyraźnego, a więc opartego tylko na domniemaniu lub na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy, w granicach tego upoważnienia i w celu wykonania ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że § 1 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 217 Konstytucji, gdyż ustanowiona w nim opłata stanowi – ze względu na niewspółmierność do rzeczywistych kosztów świadczonej usługi – daninę publiczną o charakterze podatkowym.

W ocenie Sądu, pomimo że Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu do dnia 1 maja 2006 r. przepis ten był niekonstytucyjny i sprzeczny z ustawą od samego początku jego obowiązywania. Wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 178 Konstytucji RP sędziowie, w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji i ustawom. Oznacza to, że jeżeli sąd orzekający stwierdzi niekonstytucyjność aktu niższej niż ustawa rangi, może odmówić z tego powodu jego stosowania. Nie ma rozbieżności zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie co do tego, że sąd może w toku rozpoznawania sprawy ocenić, czy przepisy rozporządzenia są zgodne z przepisami ustawy (por. wyrok NSA z 24

lutego 2009 r., I OSK 418/08, dostępny na stronie internetowej: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl), uchwała NSA z 30 października 2000 r., OPK 13/00, ONSA z 2001 r., nr 2, poz. 63 oraz wyrok NSA w składzie 7 sędziów z 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, ONSAiWSA nr 2, poz. 39). To uprawnienie sądów nie pozostaje w kolizji z rolą Trybunału Konstytucyjnego, który na podstawie art. 188 Konstytucji RP jest powołany do orzekania w sprawach zgodności przepisów prawa, wydanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. W przypadku stwierdzenia niezgodności przepisów rozporządzenia z Konstytucją i ustawą różnica polega na tym, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające taką niezgodność wywołuje ten skutek, że zakwestionowane przepisy tracą moc z chwilą wskazaną przez Trybunał, podczas gdy stwierdzenie takiej niezgodności przez Sąd jest podstawą do odmowy zastosowania zakwestionowanego przepisu w toku rozpoznawania określonej sprawy, pomimo że formalnie przepis ten pozostaje w systemie prawnym.

Ponadto, rozpatrując niniejszą sprawę należało mieć na uwadze sprzeczność powołanego przepisu rozporządzenia z art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawniej art. 90 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)). Postanowienia Traktatu są bezpośrednio stosowane i mają walor nadrzędności nad prawem krajowym państw członkowskich, co znajduje odzwierciedlenie w art. 87 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 3 i art. 91 Konstytucji RP oraz Traktatu akcesyjnego dotyczącego przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 2 Aktu o warunkach przystąpienia stanowiącego część Traktatu, od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej Polska jest związana postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny. Art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi zaś, że żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio

lub pośrednio na podobne produkty krajowe (zasada niedyskryminacji w ramach wspólnego rynku). Zgodność krajowych regulacji prawnych odnoszących się do opłat za wydanie karty pojazdu z powołanym przepisem art. 90 TWE stała się przedmiotem postanowienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie C-134/07 (Lex nr 354541) wydanego w związku z pytaniem prejudycjalnym Sądu Rejonowego w Jaworznie. W orzeczeniu tym Trybunał orzekł, że sporna opłata jest objęta zakazem z art. 90 akapit pierwszy TWE. Trybunał stwierdził też, że "art. 90 akapit pierwszy TWE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on opłacie, takiej jak przewidziana w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, która to opłata w praktyce jest nakładana w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego, lecz nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany". W świetle przytoczonego wyводу nie ulega wątpliwości, że prawidłowość kierunku wykładni art. 90 TWE (obecnie art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) została przesądzona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Sprzeczność polskiej regulacji z normą prawa wspólnotowego nie budziła wobec tego wątpliwości Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Rozpoznając ponownie wniosek skarżących Starosta winien uwzględnić powyższe stanowisko Sądu i określić kwotę nadpłaty za wydanie karty pojazdu z uwzględnieniem kosztów i nakładów poczynionych przez organ na jej wydanie. W zakresie tym pomocne mogą okazać się ustalenia Trybunału Konstytucyjnego oraz wyjaśnienia przytoczone w ramach sprawy przez Ministra Infrastruktury, a zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału z dnia 17 stycznia 2006 r.

Jednocześnie Sąd nie określił w wyroku czy i w jakim zakresie zaskarżony akt nie może być wykonany. W ocenie Sądu wykładnia celowościowa art. 152 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że przepis

ten odnosi się do aktów lub czynności, które podlegają wykonaniu. *Ratio legis* niniejszego przepisu wskazuje, iż jego stosowanie ma zabezpieczyć stronę, której skarga została uwzględniona przed ewentualnym wykonaniem przez organ, przed uprawomocnieniem się wyroku, aktu uchylonego przez Sąd. Przez pojęcie wykonania aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danym akcie. Problem wykonania aktu administracyjnego dotyczy aktów zobowiązujących, ustalających dla ich adresatów nakazy lub zakazy, aktów, na podstawie których określony podmiot uzyskuje równocześnie uprawnienie i mocą którego zostają na niego nałożone obowiązki oraz aktów, na podstawie których jeden podmiot jest do czegoś zobowiązany, a drugi wyłącznie uprawniony. W niniejszej sprawie Sąd uchylił akt Starosty w przedmiocie odmowy zwrotu części opłat za wydanie kart pojazdów. Z uwagi zatem na charakter prawny uchylonego aktu organu administracji, który to akt ma charakter wyłącznie odmowny i nie wiąże się z nałożeniem na stronę jakiegokolwiek obowiązku, bądź przyznaniem uprawnienia, uznać należy, iż jako taki nie nadaje się on do wykonania (nie ma przymiotu wykonalności). Stąd też nie znaleziono podstaw do orzekania w przedmiocie jego wykonania, w trybie art. 152 p.p.s.a.

Wobec powyższego orzeczono zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 a) i c) p.p.s.a. jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na zasądzoną kwotę składa się uiszczony wpis stały od skargi w kwocie 200 zł, wynagrodzenie radcy prawnego w kwocie 240 zł (zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia).

## GŁOSA

do wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu  
z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Po 263/12  
(niepublikowany)

W komentowanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu analizie poddane zostały zagadnienia związane z kwalifikacją spraw odnoszących się do żądania zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, trybu i formy ich załatwiania oraz zastosowania do ich rozstrzygnięcia zarówno ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> (dalej u.f.p.), jak i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacji podatkowej<sup>2</sup> (dalej o.p.).

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi była czynność Starosty, którą odmówiono skarżącemu zwrotu opłaty za wydanie kart pojazdów dla czterech samochodów, uiszczonej przy ich rejestracji. Jak zasadnie odnotował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r.<sup>3</sup>, przepis stanowiący podstawę pobierania opłaty za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez organ rejestrujący w wysokości 500 zł, to jest § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu – określający wysokość opłaty za kartę pojazdu

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., Nr 749 z późn. zm.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U 6/04; OTK-A z 2006 r., Nr 1, poz. 3; Dz. U. z 2006 r., Nr 15, poz. 119; LEX nr 182440.

w kwocie 500 zł<sup>4</sup>, został uznany za niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP oraz z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>5</sup>. Ponadto sprzeczność tej regulacji z przepisami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wówczas: Europejski Trybunał Sprawiedliwości), w wydanym w trybie prejudycjalnym postanowieniu z dnia 10 grudnia 2007 r.<sup>6</sup>

Zauważyć jednak należy, że na tle tego typu spraw pojawiło się rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych co do: wyboru odpowiedniej formy, w jakiej organ winien odpowiedzieć na skierowane do niego żądanie odnośnie zwrotu nadpłaty za wydanie karty pojazdu; przepisów, na których powinien opierać swoje rozstrzygnięcie; a co za tym idzie konsekwencji, które ze sobą niosą w zakresie przedawnienia roszczenia.

Bez powtarzania za sądem orzekającym wyводу co do kwalifikacji rozpatrywanych spraw, ugruntowanej uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r.<sup>7</sup>, wskazać należy, że stała się ona podstawą linii orzeczniczej, w której sądy administracyjne na podstawie art. 146 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>8</sup> (dalej p.p.s.a.) uwzględniając skargi na czynność polegającą na odmowie zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu, uchylały tę czynność i stwierdzały uprawnienie skarżących do zwrotu części opłaty, w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy pobraną na podstawie nieobowiązujących przepisów

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1310.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.

<sup>6</sup> Postanowienie z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie C 134/07 Piotr Kowala v. Gmina Miasta Jaworzna; ZOTSiSPI 2007/12A/I-10703, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), Dz.U.U.E.C.2008/64/15, ECR 2007/12A/I-10703; LEX nr 354541.

<sup>7</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, LexPolonica nr 1811984, ONSAiWSA z 2008 r., Nr 2, poz. 21; OSP z 2008 r., z. 5, poz. 51; Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2008 r., Nr 3, poz. 45.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.



kwotą 500 zł, a obecnie obowiązującą kwotą – 75 zł<sup>9</sup>. Jak dalej słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dniem 1 stycznia 2010 r. weszła w życie u.f.p., w której zawarto otwarty katalog środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym, do których w art. 60 pkt 7 u.f.p. zaliczył wymienione w tym katalogu dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw, do których orzecznictwo sądowe zaliczyło dalej opłaty za wydanie karty pojazdu pobierane przez starostów na pokrycie kosztów ich druku i dystrybucji właścicielom.

Na dalsze rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wpływ miało określenie przez ustawodawcę w art. 67 u.f.p., że do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60 u.f.p., nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup> (dalej k.p.a.) i odpowiednio przepisy działu III o.p. Przy czym dział III o.p., zatytułowany: „Zobowiązania podatkowe”, reguluje między innymi zagadnienia nadpłaty (rozdział 9).

C. Kosikowski uznał, iż ta zależność w zakresie stosowania do niepodatkowych należności budżetowych, będzie oznaczała konieczność stosowania do nich przede wszystkim przepisów odnoszących się do zobowiązań podatkowych, to jest art. 21–119 o.p. Jednocześnie określił, że nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące samego postępowania podatkowego uznając, że do niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 u.f.p., stosować należy przepisy k.p.a.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Zob. między innymi wyroki: WSA w Olsztynie z 19 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Ol 219/12; WSA w Rzeszowie z 12 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Rz 114/12; WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/GL 34/12.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>11</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, el./LexPolonica nr 2222902.

Tak sformułowane odesłanie do przepisów k.p.a. oraz odpowiednio stosowanych przepisów dotyczących nadpłaty podatku z jednej strony implikowało, że obecnie w sytuacji złożenia wniosku o zwrot nadpłaconej opłaty za kartę pojazdu, stanowiącej niepodatkową należność budżetową o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu art. 60 u.f.p., właściwy organ powinien rozpoznać wniosek poprzez wydanie decyzji administracyjnej, z drugiej zaś generowało wątpliwości odnoszące się do momentu powstania nadpłaty, a co za tym idzie rozstrzygnięcia jakie przepisy są właściwe do spraw, w których nienależna część opłaty za wydanie karty pojazdu została pobrana przed 1 stycznia 2010 r., a wniosek o zwrot tej „nadpłaconej” części opłaty w określonej kwocie został złożony już po tym dniu, jak również w zakresie kwestii przedawnienia roszczenia o zwrot części opłaty za wydanie karty pojazdu. I właśnie to ostatnie zagadnienie w ocenie glosatora, jakkolwiek wskazane jako podstawa rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, nie zostało w komentowanym wyroku rozwinięte i poddane należytej analizie. Jest ono natomiast szczególnie istotne, z punktu widzenia formułowanych w wyroku uchylającym zaskarżony akt organu administracji publicznej wskazań, co do dalszego trybu postępowania.

W dziale III o.p., ustawodawca przewidział przedawnienie prawa do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty (art. 79 § 2 o.p.) oraz przedawnienie prawa do nadpłaty (art. 80 o.p.).

O.p. nie zawiera legalnej definicji nadpłaty, określa jedynie co należy rozumieć pod tym pojęciem poprzez wskazanie kwot, takich jak: kwota nadpłaconego i nienależnie zapłaconego podatku; kwota podatku pobranego przez płatnika nienależnie lub w wysokości większej od należnej; zobowiązania zapłacone przez płatnika lub inkasenta, jeżeli w decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta określono je nienależnie lub w wysokości większej od należnej; zobowiązania zapłaconego przez osobę trzecią lub spadkobiercę, jeżeli w decyzji o ich odpowiedzialności podatkowej lub decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego spadkodawcy określono je nienależnie lub w wysokości

większej od należnej. Oznacza to w uproszczeniu, że będzie to kwota podatku uiszczona przez podatnika w sytuacji, gdy nie było ustawowego obowiązku jej zapłacenia albo obowiązek ten istniał, ale wygasł<sup>12</sup>.

Stosownie do art. 79 § 2 o.p. prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty wygasa po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, natomiast zgodnie z treścią art. 80 § 1 o.p. prawo do zwrotu nadpłaty podatku wygasa po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin jej zwrotu. Przedawnieniem określa się zdarzenie, które wywołuje określone skutki prawne na skutek upływu określonego czasu. W związku z tym skutki te mogą polegać na tym, że zobowiązanie podatkowe w ogóle nie powstaje (art. 68 o.p.), lub też na tym, że zobowiązanie podatkowe wygasa (art. 70 w zw. z art. 59 § 1 pkt 9 o.p.). Jak zauważa B. Gruszczyński ustawodawca użył tego terminu po pierwsze na oba przytoczone skutki upływu czasu, tak użyte zostało w tytule rozdziału, ale również po drugie w węższym tylko znaczeniu, które obejmuje jedynie skutek w postaci wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, to jest na gruncie art. 70 i art. 59 § 1 pkt 9 o.p.<sup>13</sup>

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na szczególną konstrukcję art. 67 u.f.p. publicznych, który odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów działu III o.p. Jest to zwrot odsyłający<sup>14</sup>, nakazujący stosowania innych obowiązujących uregulowań w celu

---

<sup>12</sup> Zob. E. Etel, *Teza 1 do art. 72*, [w:] *Ordynacja podatkowa*, pod red. C. Kosikowski, E. Etel, Warszawa 2011, s. 454–455.

<sup>13</sup> Zob. B. Gruszczyński, [w:] B. Gruszczyński, M. Niezgódka-Medek, R. Hauser, A. Kabat, S. Babiarz, B. Dauter, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, el./LexPolonica nr 217857.

<sup>14</sup> W zakresie pojęcia „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa przyjmuje się, że w przepisie zawierającym taką konstrukcję legislacyjną, zwanym „przepisem odsyłającym”, można wyodrębnić tę część, którą określa się jako „zakres odniesienia”, oraz tę część, dotyczącą „przepisów odniesienia” („przepisów stosowanych”), która wskazuje, jakie przepisy mają być odpowiednio stosowane: zob. D. Świecki, *Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia*, Oficyna 2007, LEX/el. 2012.

zapewnienia skrótowości i spójności tekstu prawnego. Wynika z dążenia, by system prawny tworzył spójną całość, skonstruowaną w sposób przejrzysty i ułatwiający wyszukiwanie. Na przejrzystość mogą negatywnie wpływać nieuzasadnione powtórzenia o charakterze wewnętrznym (w obrębie tej samej ustawy), jak i zewnętrznym (w różnych ustawach)<sup>15</sup>.

Zgodnie z treścią § 4 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>16</sup> (dalej r.s.z.t.p.), w ustawie może zostać zawarte odesłanie wyłącznie do ustawy (tej samej lub innej), ratyfikowanej umowy międzynarodowej, postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Dalsza regulacja stosowania obejmuje także przesłanki umieszczenia odesłań w przepisach ogólnych ustawy (§ 22 ust. 1 r.s.z.t.p.), oraz zasady: posługiwania się odesłaniami w przepisach karnych (zob. § 75 i 78 r.s.z.t.p.), odsyłania do załączników (§ 29 r.s.z.t.p.), posługiwania się odesłaniami w aktach wykonawczych (§ 117 r.s.z.t.p.), informowania w tekście jednolitym o zmianach, które nastąpiły w przepisach, do których odsyła ustawa, której tekst jednolity jest ogłaszany (§ 108 r.s.z.t.p.), a także redagowania przepisów odsyłających (§ 22 ust. 2, § 156 ust. 2–4, § 157–160 r.s.z.t.p.)<sup>17</sup>.

Przepisy odsyłające stosuje się w sytuacjach, gdy unormowanie ma rozstrzygać w ten sam lub podobny sposób określone stosunki, wykazujące podobieństwo i jednocześnie mogące być normowane przy pomocy tych samych przepisów prawa. Ich zastosowanie przez ustawodawcę powoduje pozbawienie danej dziedziny stosunków odrębnych regulacji, nakazując tym samym szu-

<sup>15</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 31.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908.

<sup>17</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do § 4 załącznika rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, LEX/el. 2012.

kanie rozwiązań prawnych w przepisach ustanowionych dla unormowania innych zachowań<sup>18</sup>. Oznacza to, że przepis odsyłający zawiera lukę, która zostaje uzupełniona treścią lub jej fragmentem zawartym w innym tekście prawnym. Powoduje to, że przepis taki jest niesamodzielny treściowo, a jego interpretacja i właściwe odczytanie niemożliwe jest bez powiązania z przepisem odniesienia. Z kolei przepis stosowany cechuje treściowa niezależność, samodzielny byt i brak wstecznego powiązania ze zwrotem odsyłającym<sup>19</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że sam zwrot „odpowiednie” stosownie nie jest jednoznaczny i daje tym samym szeroki wachlarz możliwości. Dlatego wyodrębniono trzy grupy sytuacji uwzględniając uzyskiwany rezultat przy odpowiednim stosowaniu określonych przepisów prawa, poczynając od stosowania wprost przepisów, których dotyczy odesłanie, aż do całkowitego wykluczenia stosowania regulacji objętych odesłaniem. Do pierwszej zalicza się sytuacje, gdy przepisy prawa mają być stosowane bez żadnych zmian w ich dyspozycji<sup>20</sup>. W drugiej grupie są sytuacje, gdy odnośne przepisy będą stosowane po określonych modyfikacjach. Do trzeciej zalicza się natomiast te wszystkie przepisy, które w ogóle nie mogą być stosowane do drugiego zakresu odniesienia, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość, bądź też całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio<sup>21</sup>. Zwraca się przy tym uwagę, że niedopuszczalność stosowania do konkretnego stanu w ogóle danej dyspozycji przepisu stosowanego może być osadzona w dwóch sytuacjach. Po pierwsze z treści samej regulacji prawnej może wynikać brak możliwości zastosowania

---

<sup>18</sup> Zob. J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 451–464.

<sup>19</sup> Zob. A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego*, Warszawa 2006, s. 167.

<sup>20</sup> Zob. J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 142; A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, „PiP” 2003, Nr 1, s. 43–45.

<sup>21</sup> Zob. J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „PiP” 1964, Nr 3, s. 370–371.

określonego przepisu lub grupy przepisów. Po drugie wiązać się to może ze specyfiką danego stanu<sup>22</sup>.

Przepisy odsyłające mogą mieć charakter numeryczny, to znaczy wskazywać fragmenty odniesienia poprzez określenie numerów (liter) jednostek redakcyjnych, gdzie należy tych fragmentów szukać. Znajdują one zastosowanie przy regulowaniu zjawisk, sytuacji o szczególnym podobieństwie. Drugim rodzajem będą przepisy odsyłające, które mają postać omówienia tematycznego. Ich zaletą jest komunikatywność, ponieważ wskazuje się w nich precyzyjnie sprawy, ze względu na które dokonuje się odesłania<sup>23</sup>.

W przypadku wątpliwości co do tego, który przepis trzeba „zmodyfikować”, to zgodnie z ogólną regułą „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa tej modyfikacji podlegają przepisy odpowiednio stosowane, a nie przepisy, których uzupełnieniem mają być przepisy stosowane. Można więc wyprowadzić wniosek, że w sytuacji gdy przepis wskazuje na konieczność odpowiedniego stosowania określonej normy prawnej, to jest to równoznaczne z upoważnieniem do stosowania modyfikacji jej treści tak, by jak najpełniej dostosować ją do zakresu odniesienia.

Podsumowując, gdy rozstrzygamy jakąś kwestię, należy najpierw stwierdzić, czy nie jest ona w przepisach danej ustawy w sposób całościowy unormowana. Dopiero po stwierdzeniu, że uregulowania ustawy nie rozstrzygają przedmiotowej kwestii, trzeba ustalić, czy w tym przedmiocie ustawa recypuje przepisy innego aktu prawnego. Wówczas należy je zastosować „odpowiednio” albo „wprost” zgodnie ze wskazaniem przepisu odsyłającego. Jednocześnie zwraca się uwagę, że zwrot „odpowiednio” oznacza stosowanie przepisów z uwzględnieniem specyfiki spraw, określonych w odesłaniu<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Zob. M. Kokoszyński, *Teza 10 do § 156*, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s. 503.

<sup>23</sup> Zob. M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, „Prz. Leg.” 2003, z. 4, s. 75–92.

<sup>24</sup> Zob. J. Kaczor, *Projekt ustawy*, [w:] M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 61.

Odnosząc przeprowadzone rozważania do wyroku będącego przedmiotem niniejszej glosy podkreślić należy, że w odniesieniu do postępowania w sprawie zwrotu opłat za wydanie karty pojazdu pojawiło się w orzecznictwie sądowym na tym tle kilka rozbieżnych stanowisk. Wskazać tu można na nurt, który uznał, że w sytuacji gdy wniosek o zwrot części opłaty za kartę pojazdu został złożony po dniu 1 stycznia 2010 r., należy stosować poprzednio obowiązujący stan prawny, skoro opłatę pobrano przed wejściem w życie u.f.p.<sup>25</sup> Drugi z nurtów orzeczniczych przyjął, że w stosunku do wniosków o zwrot części opłaty złożonych po dniu 1 stycznia 2010 r., należy z mocy art. 60 i art. 67 u.f.p. stosować nie tylko decyzyjną formę rozstrzygnięcia wniosków, ale również i przepisy dotyczące przedawnienia roszczenia o zwrot nadpłaty (w szczególności art. 70 § 1 o.p.)<sup>26</sup>. Zgodnie z trzecim kierunkiem jakkolwiek punktem wyjścia jest założenie, że do wniosków o zwrot opłaty złożonych po dniu 1 stycznia 2010 r. mają zastosowanie nowe regulacje, to jednak wskazuje się na konieczność modyfikacji przepisów o.p. w zakresie odnoszącym się do przedawnienia roszczeń. Tak więc podkreślono, że nakazanie stosowania określonych uniwersalnych regulacji proceduralnych (k.p.a., o.p.) samo przez się nie powoduje automatycznie skutków materialnoprawnych niekorzystnych dla adresatów, a zwłaszcza nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz. Dlatego też sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że stosując – mocą art. 67 u.f.p. – przepisy działu III o.p. w sprawach opłat za karty pojazdu uiszczonych przed 2010 rokiem, termin przedawnienia do złożenia wniosku o zwrot opłaty należy liczyć najwcześniej od dnia wejścia w życie u.f.p.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Zob. wyroki WSA w Opolu z 3 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Op 663/11, II SA/Op 670/11, II SA/Op 677/11.

<sup>26</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 15 grudnia 2011 r., sygn. IV SA/Po 980/11.

<sup>27</sup> Zob. wyroki WSA w Bydgoszczy w wyroku z 27 marca 2012 r., sygn. I SA/Bd 83/12; WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 15 lutego 2012 r., sygn. II SA/Go 914/11 oraz WSA w Łodzi w wyroku z 4 kwietnia 2012 r., sygn. III SA/Łd 69/12.

Ostatni z nurtów orzeczniczych, który wydaje się być najbardziej trafnie odzwierciedlającym prawidłowe odczytywanie odsłania do „odpowiedniego” stosowania za zasadne uznał niestosowanie przepisów odnoszących się do kwestii przedawnienia w ogóle<sup>28</sup>. Za takim stanowiskiem przemawiałby argument, że przepisy działu III o.p. w omawianym zakresie odnoszą się do podatku, o czym przesądza brzmienie art. 79 § 1 i 2 o.p., które stanowią, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nadpłaty nie może zostać wszczęte w czasie trwania postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej oraz w okresie między zakończeniem kontroli a wszczęciem postępowania – w zakresie zobowiązań podatkowych, których dotyczy postępowanie lub kontrola, a prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty wygasa po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, jak również art. 80 § 1 o.p., według którego prawo do zwrotu nadpłaty podatku wygasa po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin jej zwrotu. Po upływie terminu określonego w § 1 wygasa również prawo do złożenia wniosku o zaliczenie nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych oraz możliwość zaliczenia nadpłaty na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych (art. 80 § 1 o.p.), a złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty, zwrot nadpłaty lub zaliczenie jej na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych przerywa bieg terminu do zwrotu nadpłaty (art. 80 § 3 o.p.). Tymczasem przedmiotowa opłata za wydanie karty pojazdu stanowi – jak już wskazywano – niepodatkową należnością budżetową o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu art. 60 u.p.f.

Z przeprowadzonych rozważań na gruncie doktrynalnym oraz poglądów orzecznictwa sądowego można wysnuć więc następujące wnioski. Po pierwsze odnosząc się do kwestii procesowej formy rozstrzygnięcia wniosku o zwrot nadpłaconej części opłaty za kartę pojazdu bezsporna wydaje się konieczność uwzględnienia obowiązujących przepisów, a co za tym idzie wydawanie w tym

---

<sup>28</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z 14 czerwca 2012 r., sygn. III SA/Lu 104/12.



przedmiocie rozstrzygnięcia w formie decyzji. Z drugiej jednak strony nie można tego stanowiska odnoszącego się do uregulowań o charakterze materialnoprawnym bezkrytycznie przerzucać na normy dotyczące przedawnienia. Wobec jednoznacznego brzmienia art. 67 u.f.p., który mówi o odpowiednim stosowaniu działu III o.p. do opłat za wydanie karty pojazdu zasadne jest podkreślanie, że winno się również uwzględniać kontekst systemowy i aksjologiczny przepisów oraz standardy ochrony jednostki wyznaczone normami konstytucyjnymi.

Oceniając powyższe orzeczenie należy podkreślić, że granice zaskarżenia aktu lub czynności nie zawsze pokrywają się z granicami rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. Granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, co wynika z treści art. 134 § 1 p.p.s.a., wyznaczone są przez granice sprawy administracyjnej, która w tym przepisie powinna być rozumiana w znaczeniu materialnoprawnym, a nie procesowym. Te granice rozpoznania określa sprawa administracyjna będąca przedmiotem zaskarżenia. Treść i zakres sprawy administracyjnej, czyli tożsamość sprawy, wyznaczają normy prawa materialnego, które determinują treść rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym akcie i precyzują czynności pozwalające zidentyfikować skonkretyzowany w nich stosunek prawny. Mając jednak na uwadze względy celowości oraz ekonomii procesowej, a także zawarty w art. 7 p.p.s.a. nakaz szybkiego załatwienia sprawy, Sąd Administracyjny w Poznaniu winien był zająć stanowisko w kwestii podniesionej przez organ administracji publicznej w odniesieniu do omówionego powyżej zagadnienia przedawnienia roszczeń o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu, zwłaszcza w sytuacji, gdy skargę uwzględnił, a poprzez uchylenie się od jego oceny mógł spowodować przedłużenie ostatecznego załatwienia sprawy, z którą skarżący zwrócił się do niego.

*dr hab. prof. UMCS w Lublinie Janusz Niczyporuk*

## WYROK

Sądu Najwyższego  
z dnia 5 stycznia 2011 roku,  
sygn. III SK 32/11

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Telekomunikacji Polskiej Spółki Akcyjnej w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej o nałożenie kary pieniężnej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 stycznia 2011 r., skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 27 października 2009 r., oddala skargę kasacyjną.

### Uzasadnienie

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 13 sierpnia 2007 r. nałożył na Telekomunikację Polską S.A. (powódka) karę pieniężną w wysokości 20.000,00 zł w związku z bezprawnym przetwarzaniem objętych tajemnicą telekomunikacyjną danych abonenta. Prezes Urzędu ustalił, że abonent złożył oświadczenie, iż nie wyraża zgody na przetwarzanie danych osobowych w celach marketingowych powódki oraz w celu publikowania i podawania ich przez służby informacyjne powódki do wiadomości innych osób. Tymczasem powódka umieściła dane abonenta (imię, nazwisko, adres) w spisie abonentów. Zdaniem Prezesa Urzędu zachowanie powódki naruszało art. 159 ust. 3 oraz art. 169 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego i wypełniało znamiona dyspozycji art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 Prawa telekomunikacyjnego.

Powódka zaskarżyła decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem i wniosła o jej zmianę poprzez stwierdzenie braku podstaw faktycznych i prawnych do nałożenia kary, ewentualnie o zmniejszenie wysokości nałożonej kary pieniężnej lub uchylenie decyzji. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 Prawa telekomunikacyjnego, przez niewzięcie pod uwagę znikomej szkodliwości społecznej deliktów administracyjnych opisanych w tych przepisach; art. 210 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego; art. 190 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony konkurencji i konsumentów wyrokiem z dnia 4 grudnia 2008 r., 07 zmienił decyzję Prezesa Urzędu w ten sposób, że obniżył karę pieniężną do kwoty 10.000 zł. Sąd Okręgowy przyjął, że fakt naruszenia art. 159 oraz 169 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego jest bezsporny, zaś wobec jednoznacznego brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 25 Prawa telekomunikacyjnego nałożenie kary jest obligatoryjne, zaś Prezes Urzędu nie ma możliwości odstąpienia od wydania decyzji nakładającej karę pieniężną. Za pozbawione merytorycznego uzasadnienia Sąd uznał stanowisko powoda wskazujące na potrzebę stosowania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji instytucji z zakresu prawa karnego, z uwagi na odmienny charakter i cel Prawa telekomunikacyjnego i prawa karnego. Zdaniem Sądu Okręgowego kary pieniężne z art. 209 pełnią funkcję represyjną, prewencyjną oraz dyscyplinującą przedsiębiorców telekomunikacyjnych, zaś gdyby celem ustawodawcy było stworzenie możliwości odstąpienia od wymierzenia kary za naruszenie określonych obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego, wówczas wprowadziłyby do ustawy odpowiednie instytucje. Skoro zaś takowych instytucji brak w Prawie telekomunikacyjnego, to wobec jednoznacznego brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 25 należy przyjąć, że celem ustawodawcy było, by każde naruszenie obowiązku uzyskania zgody abonenta na ujawnienie określonych danych i naruszenie tajemnicy telekomunikacyjnej spotkało się z sankcją w postaci kary pieniężnej.

Uzasadniając zmianę decyzji Prezesa Urzędu w zakresie wysokości kary pieniężnej, Sąd Okręgowy przyjął również, że przesłanka dotychczasowej działalności powódki została błędnie ustalona, gdyż wskazywane w zaskarżonej decyzji orzeczenia dotyczące deliktów na gruncie prawa telekomunikacyjnego, których miała dopuścić się powódka są w większości nieprawomocne i jako takie nie mogą wpływać negatywnie na ocenę jej dotychczasowej działalności. Ponadto Sąd Okręgowy przyjął, że Prezes Urzędu prawidłowo uznał, że rozmiar naruszenia jest nieznaczny.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego apelacją, zarzucając naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25; art. 210 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, art. 109 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego, art. 177 Konstytucji RP oraz art. 2, 7 i 42 oraz 45 Konstytucji RP i wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uchylenie decyzji Prezesa rządu, względnie zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zmianę decyzji Prezesa Urzędu w zakresie dotyczącym wysokości kary pieniężnej.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 27 października 2009 r., oddalił apelację powódki. W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że w okolicznościach faktycznych sprawy Prezes Urzędu nie miał możliwości odstąpienia od nałożenia na powódkę kary administracyjnej. Kara z art. 209 Prawa telekomunikacyjnego nie jest karą w rozumieniu prawnokarnym i stosownie do niej reguł interpretacyjnych prawa karnego nie znajduje uzasadnienia. Nie ma zatem podstaw do wprowadzenia kryterium znikomej szkodliwości społecznej zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, jako jednej z przesłanek nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 209 Prawa telekomunikacyjnego. W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 210 ust. 2 Sąd Apelacyjny uznał, że wbrew twierdzeniom apelacji Sąd Okręgowy nie wskazał, że pojęcie możliwości finansowych dopuszcza nałożenie każdej kary pieniężnej mieszczącej się w granicach wynikających z tego przepisu, a jedynie, że nałożona na powódkę przez Prezesa Urzędu kara uwzględnia jej możliwości finansowe. Sąd Okręgowy prawidłowo wskazał, że przepis ten nie przewiduje możliwości nakładania kar

zaniżonych lub symbolicznych, ponieważ taka kara nie pełniłaby swych funkcji. Natomiast orzeczoną przez Prezesa Urzędu karę należało zmniejszyć wobec wadliwej oceny jednego z czynników kształtujących jej wysokość, to jest dotychczasowej działalności ukaranego podmiotu. Należało także uwzględnić jednostkowy charakter zaistniałego naruszenia. Zdaniem Sądu Apelacyjne kara została nałożona w wysokości minimalnej zapewniającej realizację jej ustawowych funkcji.

Powódka zaskarżyła wyrok Sadu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie: 1) art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 i art. 210 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego przez przyjęcie, że organ administracji nie może odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej, jeżeli wystąpi okoliczność określona w przepisie art. 209 ust. 1; sankcja administracyjna pełni trzy równorzędne funkcje, w sytuacji gdy żaden przepis nie stanowi o tym *expressis verbis*; sankcja administracyjna nie może zostać wymierzona w wysokości symbolicznej oraz że kara pieniężna wymierzona na podstawie Prawa telekomunikacyjnego nie ma charakteru sankcji karnej; 2) art. 2 Konstytucji RP poprzez zastosowanie art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 przy przyjęciu, że norma ta nakazuje zastosowanie kary bez względu na okoliczności czynu oraz przez zastosowanie przepisów art. 210 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego, które nie zawierają żadnej normy wskazującej okoliczności pozwalające na odstąpienie od ukarania lub wzięcie pod uwagę stopnia zawinienia podmiotu wypełniającego dyspozycję art. 209; przyjęcie, że do sankcji administracyjnych nie znajdują zastosowania w żadnych okolicznościach gwarancje i zasady konstytucyjne funkcjonujące w obrębie prawa karnego; 3) art. 42 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że gwarancje i zasady zeń wynikające nie znajdują zastosowania do przepisów o charakterze represyjnym, jeżeli przepisy ten znajdują się w grupie przepisów normujących postępowanie organów administracji publicznej; 4) naruszenie art. 193 Konstytucji RP poprzez niewystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym. Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego roz-

poznania Sądowi Apelacyjnemu, względnie o uchylenie wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu Okręgowego i poprzedzającej go decyzji Prezesa Urzędu w ten sposób, by odstąpić od ukarania powódki lub nałożyć na nią karę w symbolicznej wysokości.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

1. Skarga kasacyjna powódki nie ma uzasadnionych podstaw z następujących powodów.

2. Zarzut naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 i art. 210 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego przez przyjęcie, że „sankcja administracyjna pełni trzy równorzędne funkcje, w sytuacji gdy żaden przepis nie stanowi o tym *expressis verbis*” nie mieści się w tej podstawie skargi kasacyjnej, jaką jest błędna wykładnia.

3. Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 i art. 210 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego przez przyjęcie, że kara pieniężna wymierzona na podstawie Prawa telekomunikacyjnego nie ma charakteru sankcji karnej. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie każda kara pieniężna powinna być utożsamiana z grzywną, jako sankcją prawa karnego (wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 30; wyrok z 18 kwietnia 2000, K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; wyrok z 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64; wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134). Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07 (OTK-A 2009, nr 5, poz. 64).

4. Sąd Najwyższy podtrzymuje wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym kary pieniężne na-

kładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże – mając na względzie zapatrywania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – przyjmuje, że w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie, powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (wyroki Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/2010; z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 5/2010; z 21 września 2010 r., sygn. akt III SK 8/2010; z 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/2010). Uczynienia zadość przedmiotowemu standardowi nie oznacza z oczywistych względów ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji instytucji prawa karnego materialnego. Odwołanie do standardu konwencyjnego służy bowiem zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest konieczne, by konkretne sprawy zaklasyfikowane zostały do prawa karnego. Istotne jest jedynie, by w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6 Konwencji. W sprawie Malige przeciwko Francji (Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1998 r., skarga nr 27812/95) Trybunał uznał, że sankcja wymierzana przez organy administracji ma charakter represyjny, ale nie doszło do naruszenia art. 6 Konwencji, gdyż postępowanie kontrolne nad decyzją o nałożeniu sankcji w postaci odebrania prawa jazdy spełniało wymogi rzetelnego procesu ustanowione dla spraw karnych. W sprawie Belilos przeciwko Szwajcarii (wyrok ETPCz z dnia 29 kwietnia 1988, skarga nr 10328/83) za sankcję karną uznano karę pieniężną nakładaną za udział w nielegalnej demonstracji, co nie wyklucza orzekania o karach za drobne czyny przez organy administracji, o ile zapewniona jest możliwość odwołania do sądu, w postępowaniu przed którym zapewnione będą gwarancje wynikające z art. 6 Konwen-

cji. Te ostatnie oznaczają zaś, że kontrola sądu nie może ograniczać się do kontroli legalności decyzji.

5. Administracyjne kary pieniężne są środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Sankcje administracyjne – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne (wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6). Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30). Sankcje administracyjne służą prewencji dwojako: zniechęcając do naruszenie obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu przedmiotowych obowiązków w przyszłości (wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134).

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza co prawda, że cechą sankcji, która wskazuje na inny niż administracyjny charakter sankcji jest jej represyjność (orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5; wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998, K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117; wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27; wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129; wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65; wyrok TK z dnia 17 lutego 2007 r., SK 10/07, OTK-A 2009, nr 2, poz. 8).

7. Jednakże orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie konsekwencji przewagi elementu represyjnego jest niekonsekwentne. W wielu orzeczeniach TK nie uznał za sankcje karne sankcji o charakterze prewencyjno-represyjnym (orzeczenie z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89; wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1,



poz. 6; wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56; wyrok z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105). Także w powołanym w skardze kasacyjnej wyrok TK SK 3/08 przyjęto, że administracyjnego charakteru sankcji nie przekreśla realizowanie przez nią funkcji dyscyplinująco-represyjnej (wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125).

8. W świetle zapatrywań sądu konstytucyjnego to wola ustawodawcy rozstrzyga w znacznej mierze o charakterze sankcji (wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2). Swoboda prawodawcy nie jest jednak nieograniczona, ponieważ ustawodawca musi respektować wymogi wynikające z zasady państwa prawnego, praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności (wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95; wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89; wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZA 1999, nr 3, poz. 89; wyrok z dnia 12 stycznia 1999, P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 29 czerwca 2004 r., P 20/02, OTK-A 2004, nr 6, poz. 61; wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134). Jest to podyktowane koniecznością zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134, w którym przyjęto, że „dopuszczalność dekryminalizacji przekroczeń prędkości nie zwalnia z obowiązku zachowania gwarancji proceduralnych”).

9. Bezzasadny jest także zarzut naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 i art. 210 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego przez przyjęcie, że organ administracji nie może odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. W Prawie telekomunikacyjnym brak przepisów pozwalających na wydanie przez sąd powszechny orzeczenia zmieniającego decyzję Prezesa Urzędu w taki sposób, że przy stwierdzeniu naruszenia zapewniona zostanie możliwość odstą-

pienia od wymierzenia kary pieniężnej. Brak stosowanego unormowania łągodzony jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego poprzez identyfikację przypadków, w których naruszenie obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego nie jest rezultatem zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, lecz niezależnych od niego, pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo-skutkowego między zachowaniem przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną z art. 209 Prawa telekomunikacyjnego (tak w odniesieniu do prawa energetycznego wyrok SN z 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/2010). Z tych samych względów niezasadny jest zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP poprzez zastosowanie przepisów art. 210 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego, które nie zawierają żadnej normy wskazującej okoliczności pozwalające na odstępianie od ukarania lub wzięcie pod uwagę stopnia zawinienia podmiotu wypełniającego dyspozycję art. 209. Jak wynika to z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność administracyjna, oparta na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej, zaś oderwanie przedmiotowej odpowiedzialności od zasady winy nie powoduje niekonstytucyjności przepisów ją ustanawiających (wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134).

10. W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 209 i 210 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego poprzez przyjęcie, że sankcja administracyjna nie może zostać wymierzona w wysokości symbolicznej, Sąd Najwyższy podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym w sprawach z zakresu regulacji rynku, z uwagi na dolegliwość wymierzanych sankcji, należy przywiązywać szczególną wagę do respektowania ograniczeń swobody ustawodawcy i organów administracji wynikających z Konstytucji RP (wyrok SN z 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SK 1/07; wyrok

SN z 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/2010). W odniesieniu do przedmiotowego zarzutu oznacza to, że przy rozstrzygnięciu sporu między regulatorem rynku a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w kwestii wysokości nałożonej kary pieniężnej, orzekające sądy powinny kierować się konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zasada ta służy dopasowaniu wysokości sankcji do okoliczności konkretnego stanu faktycznego oraz różnych wartości, które w różnym zakresie oraz w zróżnicowanym stopniu chronione są przez poszczególne jednostki redakcyjne art. 209 Prawa telekomunikacyjnego. Skarga kasacyjna powódki nie zawiera zaś argumentów pozwalających przyjąć, że nałożona kara, zwłaszcza w wysokości zmniejszonej przez Sąd Okręgowy, jest nieproporcjonalna.

11. Bezpodstawny jest zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP poprzez zastosowanie art. 209 ust. 1 pkt 24 i 25 przy przyjęciu, że norma ta nakazuje zastosowanie kary bez względu na okoliczności czynu, ponieważ taki pogląd nie został wyrażony przez Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

12. Zdaniem Sądu Najwyższego nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP przez przyjęcie, że do sankcji administracyjnych nie znajdują zastosowania w żadnych okolicznościach gwarancje i zasady konstytucyjne funkcjonujące w obrębie prawa karnego oraz art. 42 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że gwarancje i zasady zeń wynikające nie znajdują zastosowania do przepisów o charakterze represyjnym, jeżeli przepisy ten znajdują się w grupie przepisów normujących postępowanie organów administracji publicznej.

13. Powódka trafnie podnosi, że zgodnie z wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny standardem konstytucyjnym art. 42 ust. 1 Konstytucji RP wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego, wiążących nie tylko w sprawach karnych w ścisłym rozumieniu tego terminu, ale także w innych postępowaniach, dotyczących innych form odpowiedzialności prawnej związanych z wymierzaniem kar wobec jednostki (wyrok TK z dnia 8 grudnia

1998, K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117; wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62; odmiennie wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2, w którym stwierdzono, że „nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości”). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje bowiem stanowisko dopuszczające odpowiednie uwzględnienia standardów wynikających z art. 42 Konstytucji RP także w postępowaniach, które nie mają stricte karnego charakteru (wyrok TK z dnia 7 grudnia 1993 r., K 7/93, OTK 1993, nr 2, poz. 42; wyrok z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48; wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27). W zakresie odpowiedzialności o charakterze administracyjnym w wyroku TK z dnia 12 maja 2009 r. (P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65) przyjęto, że niekonstytucyjne jest nadanie mocy wstecznej art. 130 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, który przewiduje możliwość nałożenia na doradców inwestycyjnych sankcji w postaci zakazu wykonywania zawodu, ponieważ postępowanie administracyjne w sprawie odpowiedzialności doradców inwestycyjnych ma charakter represyjny, skoro utrata lub zawieszenie prawa do wykonywania zawodu stanowi dolegliwość dla osób wykonujących ten zawód.

14. Jak wynika z powołanych powyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, z art. 42 Konstytucji wynika szereg gwarancji procesowych, które wiążą nie tylko w sprawach karnych w formalnym rozumieniu, ale także w innych postępowaniach, w których dochodzi do nałożenia kar, w szczególności kar pieniężnych na jednostki. W świetle powołanych powyżej wyroków TK przepis ten nie podważa samej istoty odpowiedzialności administracyjnej przybierającej postać kary pieniężnej, ani przesłanek orzeczenia takowej kary.

15. W świetle powyższych wywodów Sąd Apelacyjny nie naruszył art. 193 Konstytucji RP poprzez niewystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym.

16. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

## GLOSA

do wyroku Sądu Najwyższego  
z dnia 5 stycznia 2011 r.,  
III SK 32/10

**Kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej<sup>1</sup>.**

I. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zwany dalej „Prezesem Urzędu”, decyzją z dnia 13 sierpnia 2007 r. nałożył na Telekomunikację Polską S.A., zwaną dalej „TP S.A.”, karę pieniężną za niezgodne z prawem przetwarzanie danych abonenta objętych tajemnicą telekomunikacyjną. Przy zawieraniu umowy abonent nie wyraził zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych w celach marketingowych przez TP S.A. oraz w celu ich publikowania i udostępniania przez TP S.A. w spisach abonentów. Mimo takiego oświadczenia TP S.A. umieściła dane abonenta w spisie abonentów. Zdaniem Prezesa Urzędu czyn spółki naruszył art. 159 ust. 3 oraz art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>2</sup>, zwanej dalej „Pt”, i podlegał sankcji z art. 209 ust. 1 pkt 24) i 25) Pt.

---

<sup>1</sup> Wyroki Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK1/2010; z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/2010; z 21 września 2010 r., III SK 8/2010; z 4 listopada 2010 r., III SK 21/2010.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

Wyrokiem z dnia 4 grudnia 2008 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>3</sup>, zwany dalej „SOKiK”, dokonał zmiany decyzji Prezesa Urzędu w ten sposób, że obniżył karę pieniężną do kwoty 10.000,00 zł z pierwotnie wymierzonych 25.000,00 zł.

W omawianej sprawie SOKiK jest Sądem pierwszej instancji, a zarazem pełni rolę „organu odwoławczego”, od decyzji Prezesa Urzędu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za czyn z art. 209 ust. 1 Pt. Rozpatrując odwołanie SOKiK uznał, że fakt naruszenia art. 159 oraz 169 ust. 3 Pt jest bezsporny, a co za tym idzie Prezes Urzędu był zobligowany do nałożenia kary pieniężnej, natomiast nie miał możliwości odstąpienia od wydania decyzji nakładającej karę pieniężną za wskazane czyny.

W kolejnej tezie wyroku, SOKiK uznał za „*pozbawione merytorycznego uzasadnienia*” stanowisko TP S.A., wedle którego w sprawach z zakresu naruszenia zasad prawa dotyczących regulacji rynku telekomunikacyjnego należy stosować wprost instytucje prawa karnego. Sąd oparł się w tej tezie, na słusznym stanowisku, zgodnie z którym Pt ma inny charakter i cel niż prawo karne.

Jednocześnie SOKiK uznał, że kara pieniężna określona w art. 210 ust. 3 Pt za czyny z art. 209 ust. 1 Pt pełni funkcję represyjną, prewencyjną oraz dyscyplinującą przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a jednocześnie słusznie stwierdził, że gdyby celem ustawodawcy było stworzenie możliwości odstąpienia od wymierzenia kary za naruszenie określonych obowiązków wynikających z Pt, wówczas wprowadziłyby do ustawy odpowiednie instytucje, umożliwiające organowi odstąpienie od nałożenia kary.

W dalszej części wyroku SOKiK dokonał zmiany wysokości kary pieniężnej nałożonej omawianą decyzją Prezesa Urzędu, uznając, że przesłanka dotychczasowej działalności powódki została niewłaściwie ustalona. Stwierdzono, że przywołane w zaskarżonej decyzji wcześniejsze akty administracyjne nakładające kary administracyjne za czyny, których dopuściła się TP SA, są w sporej

---

<sup>3</sup> Wyrok SOKiK z 4 grudnia 2008 r., XVII AmT 81/07.

części nieprawomocne i jako takie nie mogą wpływać negatywnie na ocenę jej dotychczasowej działalności. Ponadto SOKiK uznał, że kara jest niewspółmiernie wysoka w stosunku do skali stwierdzonego naruszenia. Sąd oparł się tutaj w sposób właściwy o treść art. 210 ust. 2 Pt, który stanowi, że ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes Urzędu uwzględnia zakres naruszenia w oparciu o dotychczasową działalność karanego podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

Sąd Apelacyjny w Warszawie swoim orzeczeniem<sup>4</sup> oddalił apelację TP S.A., wyjaśniając, że Prezes Urzędu nie miał możliwości odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej na TP S.A., a ponadto stwierdził, że kara z art. 210 ust. 1 Pt nie jest karą w rozumieniu prawnokarnym i nie stosuje się do niej reguł interpretacyjnych prawa karnego. W tym kontekście Sąd apelacyjny uznał, że postulat TP S.A. by w sprawach dotyczących nałożenia kary pieniężnej, na podstawie art. 210 ust. 1 Pt za czyn z art. 209 Pt, organ brał z urzędu pod uwagę znikomą szkodliwość społeczną jest bezpodstawny.

W rozpatrywanej apelacji TP S.A. zarzuciła ponadto naruszenie art. 210 ust. 2 Pt przez Sąd Okręgowy, poprzez uznanie nałożenia kary pieniężnej na podstawie tego przepisu za możliwe w każdej wysokości, mieszczącej się w przedziale do 3% przychodu osiągniętego przez karanego przedsiębiorcę w poprzednim roku obrotowym. Sąd Apelacyjny uznał, zarzut za bezzasadny, co uzasadnił tym, że wbrew takim twierdzeniom Sąd Okręgowy nie uznał, że możliwości finansowe, jako czynnik służący określeniu wysokości kary, dopuszcza nałożenie każdej kary pieniężnej mieszczącej się w granicach wynikających z przepisu art. 210 ust. 2 Pt, tj. do wysokości 3% przychodu osiągniętego w poprzednim roku obrotowym, natomiast stwierdził, że Sąd Okręgowy właściwie uznał, że nałożona kara jest zgodna z tym przepisem, gdyż uwzględnia możliwości finansowe Spółki.

---

<sup>4</sup> Wyrok z 27 października 2009 r., VI Aca 374/09.



Wniosek ten jest w pełni słuszny gdyż użycie przez SOKiK sformułowania: „że nałożona kara (...) uwzględnia możliwości finansowe Spółki” nie jest równoznaczne z stwierdzeniem, że: „na podstawie tego przepisu nałożenie kary pieniężnej z art. 210 ust. 2 Pt jest możliwe w każdej wysokości mieszczącej się w granicy 3% przychodu osiągniętego przez karanego przedsiębiorcę w poprzednim roku obrotowym”.

W omawianym orzeczeniu Sąd Najwyższy poszedł nawet dalej i stwierdził, że SOKiK prawidłowo wskazał, że przepis ten nie przewiduje możliwości nakładania kar zaniżonych lub symbolicznych, ponieważ taka kara nie pełniłaby swych funkcji. Ponadto Sąd Najwyższy prawidłowo ocenił decyzję Sądu Okręgowego o obniżeniu orzeczonej przez Prezesa Urzędu kary, w związku wadliwą oceną dotychczasowej działalności ukaranego podmiotu. Pozostałe zarzuty Sąd prawidłowo uznał za niezasadne i ich nie uwzględnił. Jednocześnie Sąd Najwyższy uznał za właściwe uwzględnienie jednostkowego charakteru popełnionego czynu, jako czynnika wpływającego na obniżenie kary.

TP S.A. zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości, zarzucając naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 24) i 25) i art. 210 ust. 1 i 2 Pt oraz art. 2, 42 i 193 Konstytucji RP.

**II.** Sąd Najwyższy glosowanym wyrokiem oddalił skargę kasacyjną TP S.A. i uznał, że Sąd Apelacyjny w Warszawie nie naruszył przepisów art. 209 ust. 1 pkt 24) i 25) i art. 210 ust. 1 i 2 Pt. Podstawowymi ustaleniami komentowanego wyroku jest przyjęcie, że kara pieniężna wymierzona na podstawie Pt nie ma charakteru sankcji karnej oraz nie każda kara pieniężna powinna być utożsamiana z grzywną jako sankcją prawa karnego.

W dalszej części wyroku uznano za nieuzasadniony zarzut TP S.A. naruszenia art. 2 Konstytucji RP poprzez zastosowanie przepisów art. 210 ust. 1 i 2 Pt, jako przepisów uprawniających Prezesa Urzędu do nałożenia kary pieniężnej, poprzez nieodstąpienie od ukaranie. Sąd kasacyjny oparł się tu na braku w Pt norm pozwalających na odstąpienie od ukarania, czy też wzięcie pod uwa-

gę stopnia zawinienia ukaranego podmiotu, za czyn stypizowany w art. 209 ust. 1 Pt.

Zdaniem Sądu Najwyższego nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 2 oraz art. 42 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że do sankcji administracyjnych nie znajdują zastosowania gwarancje i zasady konstytucyjne funkcjonujące w obrębie prawa karnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Najwyższy stwierdził ostatecznie, że kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku, co prawda nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże biorąc pod uwagę wykładnię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej „ETPC”, Sąd Najwyższy stwierdził, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości decyzji nakładających takie kary przez organ administracji publicznej powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej.

**III.** Komentowany wyrok jest kontynuacją utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, gdyż treść głównej tezy niniejszego wyroku odwołuje się do formułowanych wcześniej rozstrzygnięć, w szczególności orzeczenia z dnia 14 kwietnia 2010 r.<sup>5</sup> W wyroku tym Sąd Najwyższy, podobnie jak w glosowanym wyroku postawił tezę, w myśl której kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednak w myśl wykładni przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>6</sup>, zwanej dalej „EKPC”, dokonanej przez ETPC, sądowa kontrola decyzji administracyjnych organu regulacji wymierzających przedsiębiorcy kary pieniężne powinna odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej<sup>7</sup>. Zaprezentowane

<sup>5</sup> III SK1/2010.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>7</sup> Wyroki Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK1/2010; z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/2010; z 21 września 2010 r., III SK 8/2010; z 4 listopada 2010 r., III SK 21/2010.

podejście jest jak najbardziej właściwe, co potwierdza treść art. 6 Konwencji. Stanowi on, że każdy ma prawo „(...) do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą. Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do:

- a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji (...) o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia;
- b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony;
- c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę (...),
- d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia (...)”<sup>8</sup>.

W oparciu o treść przywołanej normy konwencyjnej należy stwierdzić, że statuuje ona dwa rodzaje spraw. tj.: cywilnych i karnych, których wspólnym mianownikiem są wszystkie zasady wymienione w tym artykule służące właściwemu rozpatrzeniu wymienionych spraw. Sprawa cywilna jest tu rozumiana jako sprawa rozstrzygająca o „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym”<sup>9</sup>.

Sentencja komentowanego wyroku wskazuje, że Sąd Najwyższy nie uznał przedmiotowego postępowania odwoławczego prowadzonego przez SOKiK za sprawę karną w rozumieniu art. 6 Konwencji, przy czym stwierdził, że należy w ramach tego postę-

---

<sup>8</sup> Art. 6 Konwencji.

<sup>9</sup> Art. 6 ust. 1 Konwencji.

powania stosować zasady wypływające z tej normy. Podobnego rozstrzygnięcia brak również w stosunku do postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa Urzędu. Sąd Najwyższy nie uznał tego postępowania za sprawę karną w ujęciu konwencji, mimo że do odwoławczej kontroli tej decyzji postuluje stosować zasady wymienionego artykułu konwencji.

Takie rozstrzygnięcie nie rozwiązuje w pełni problemu interpretacyjnego związanego ze stosowaniem sankcji administracyjnych. W komentowanym wyroku nie wyjaśniono czy kara administracyjna nakładana w drodze decyzji administracyjnej jest karą w rozumieniu Konwencji oraz czy sprawa prowadzona w pierwszej kolejności przez Prezesa Urzędu a następnie na etapie odwoławczym przez SOKiK jest sprawą karną w ujęciu art. 6 Konwencji. Dokonując analizy przedmiotowego orzeczenia można w oparciu o orzecznictwo ETPC postawić śmiałą tezę, w myśl podziału dychotomicznego, że sprawa o ukaranie prowadzona przez Prezesa Urzędu oraz postępowanie odwoławcze prowadzone przez SOKiK są sprawami rozstrzygającymi o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo sprawami karnymi, o których stanowi konwencja.

**IV.** Głównym celem niniejszego opracowania jest próba rozstrzygnięcia, za jaki rodzaj sprawy należy uznać postępowanie sądowe prowadzone w związku z odwołaniem od decyzji Prezesa Urzędu o ukaraniu karą pieniężną. W oparciu o orzecznictwo ETPC warto poddać pod rozwagę możliwość uznania takiej sprawy za sprawę cywilną w rozumieniu Konwencji. W orzecznictwie ETPC określono szereg cech, które odpowiadają omawianej sprawie, a które świadczą o tym, że można ją uznać za sprawę cywilną w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Takie przeszerogowanie wynika w głównej mierze z faktu, że sprawa administracyjna prowadzona przez Prezesa Urzędu w stosunku do TP S.A. od momentu wniesienia odwołania przeistacza się w spór cywilnoprawny rozpatrywany przez sąd powszechny jakim jest SOKiK (na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeksu po-

stępowania cywilnego<sup>10</sup>). Sąd antymonopolowy jest, jak wskazuje jego nazwa, sądem właściwym w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, a ochrona ta ma charakter wybitnie cywilny gdyż służy utrzymaniu i zabezpieczeniu praw konsumentów rozumianych jako zbiorowość, oraz jako słabsza strona relacji cywilno-prawnych funkcjonujących między konsumentem a przedsiębiorcą.

W myśl art. 479<sup>28</sup> § 1 Kodeksu postępowania cywilnego sąd odwoławczy będąc właściwym w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem UOKiK”, oraz zażaleń na jego postanowienia wydawane w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>11</sup>, ma za zadanie rozpatrywać jako sąd pierwszej instancji zasadność i prawidłowość wydanych aktów administracyjnych tego organu administracji centralnej.

Prezes UOKiK wykonuje to zadanie zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, która w głównej mierze określa zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ponadto ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów. Wspomniana ustawa wskazuje zarówno organ właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, tj. Prezesa UOKiK jak i organ odwoławczy (SOKiK) jako sąd właściwy w sprawach odwołań od przedmiotowych decyzji<sup>12</sup>.

Zakres spraw, do których rozpatrywania został ustanowiony SOKiK stopniowo się zwiększył i obecnie zajmuje się on orzekaniem w sprawach nie tylko ochrony konkurencji i konsumentów, ale również w sprawach z zakresu regulacji: energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz o uznanie postanowień

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

<sup>11</sup> Art. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 z późn. zm.

<sup>12</sup> *Ibidem*, art. 81.

wzorca umownego za niedozwolone<sup>13</sup>. Ta ostatnia rola ma szczególne znaczenie jako przesądzająca o tym, że sprawy w których SOKiK stanowi organ odwoławczy od decyzji administracyjnej mają ewidentnie cechy rozstrzygania o prawach i obowiązkach cywilnych, gdyż Prezes UOKiK stwierdzając w drodze decyzji administracyjnej, że konkretne postanowienia umowne zawarte we wzorcach umownych stosowanych w stosunku do większej grupy odbiorców towarów lub usług jest niedozwolone, zwykle nakazuje zmianę ich treści, czym rozstrzyga o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

Ponadto zestawienie tez orzecznictwa ETPC określających cechy spraw cywilnych z trybem i przedmiotowym niniejszego postępowania potwierdza prawidłowość wykładni art. 6 Konwencji dokonanej przez Sąd Najwyższy, ale jedynie co do części pożądaných skutków. Brak w nim rozstrzygnięcia odnośnie tego, czy sprawę tą należy traktować jako sprawę karną, czy też jako sprawę cywilną w rozumieniu konwencji. Rozstrzygnięcie tej kwestii byłoby bardzo przydatne z punktu widzenia ujednoczenia orzecznictwa w tej materii.

Judykatura ETPC wskazuje cechy, które pozwalają uznać daną sprawę za „rozstrzygającą (...) o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” w ujęciu art. 6 Konwencji wówczas, gdy:

- 1) przedmiot sprawy stanowi spór dotyczący praw i obowiązków cywilnych, określony w prawie krajowym<sup>14</sup>,
- 2) jeżeli spór jest rozpatrywany w trybie odwoławczym, to przynajmniej organ weryfikujący orzeczenie organu pierwszej instancji musi być organem sądowym stosującym wymogi art. 6 Konwencji<sup>15</sup>,

<sup>13</sup> A. Turliński, Miejsce Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów W Systemie Organów Ochrony Prawnej, [w:] Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne), red. C. Banasińskiego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005, s. 62.

<sup>14</sup> Orzeczenie *Baraona v. Portugalia* z 8 lipca 1987 r., A. 122, § 42; *Georgiadis v. Grecja* z 29 maja 1997 r., RJD 1997-III.

<sup>15</sup> Orzeczenie *Craxi v. Włochy* (nr 2) z 5 grudnia 2002 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 34896/97, § 91.

- 3) podstawą rozstrzygnięcia sporu mogą być przepisy dowolnej gałęzi prawa, w tym cywilnego, handlowego albo administracyjnego, natomiast organem rozstrzygającym sprawę może być zarówno sąd powszechny jak i organ administracyjny<sup>16</sup>,
- 4) „prawa i obowiązki cywilne” określone w art. 6 Konwencji nie stanowią grzywien karnych oraz zobowiązań wynikających z przepisów podatkowych lub w inny sposób wchodzących w zakres normalnych obowiązków obywatelskich w demokratycznym państwie prawnym<sup>17</sup>,
- 5) roszczenie będące przedmiotem sporu ma zwykle charakter pieniężny<sup>18</sup>.

Na podstawie judykatury ETPC można stwierdzić, że rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach cywilnych dotyczyły m.in.:

- 1) spraw o świadczenia z ubezpieczeń społecznych w tym obowiązku płacenia składek ubezpieczeniowych oraz spraw z zakresu pomocy społecznej<sup>19</sup>,
- 2) postępowań w sprawie przyznania patentu<sup>20</sup>,
- 3) spraw w przedmiocie poddania banku przymusowej administracji<sup>21</sup>,
- 4) spraw o wpis na listę adwokatów<sup>22</sup>.

Pominięcie przez Sąd Najwyższy kwestii praw i obowiązków cywilnych jako wyznacznika stosowania art. 6 Konwencji przy

---

<sup>16</sup> Orzeczenie *Micallef v. Malta* [GC], skarga nr 17056/06, § 74.

<sup>17</sup> Orzeczenie *Markovic i inni v. Włochy* z 14 grudnia 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 1398/03, § 98.

<sup>18</sup> Orzeczenie *Ferrazzini v. Włochy* z 12 lipca 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 44759/98, § 30.

<sup>19</sup> Orzeczenie *Feldbrugge v. Holandia*; *Schuler-Zgraggen v. Szwajcaria* z 24 czerwca 1993 r., A. 263, § 46; *Salesi v. Włochy* z 26 lutego 1993 r., A. 257-E, § 19.

<sup>20</sup> Orzeczenie *Schouten i Meldrum v. Holandia* z 9 grudnia 1994 r., A. 304.

<sup>21</sup> Orzeczenie *British-American Tobacco Company Ltd. v. Holandia* z 20 listopada 1995 r., A. 331.

<sup>22</sup> Decyzja *Langborger v. Szwecja* z 9 lipca 1986 r., skarga nr 11179/84, DR 48/207.

jednoczesnym odmówieniu takiemu postępowaniu walorów karnych nie rozwiązuje problemu i pogłębia już i tak duże różnice interpretacyjne sądów przy podobnych stanach faktycznych.

Treść takiego orzeczenia jest co do zasady słuszna w swoich skutkach, jednak jest rozwiązaniem sztucznym niemającym wyraźnego oparcia w brzmieniu przepisów prawa krajowego lub przepisów konwencji. Problem polega na tym, że o ile Sąd Najwyższy słusznie nie uznał omawianych kar administracyjnych za kary w rozumieniu polskiego prawa karnego, to jednocześnie nie uznał tych kar za kary w rozumieniu konwencji co wyznaczyłoby potrzebną cezurę w podejściu do wykładni przepisów stypizujących kary administracyjne. Tą drogą Sąd Najwyższy wydał niepełne rozstrzygnięcie, które z jednej strony odmawia przedmiotowej sprawie statusu sprawy karnej w rozumieniu konwencji, a z drugiej strony umożliwia stosowanie przy weryfikacji rozstrzygnięć tych spraw przepisów dotyczących sprawy karnej w rozumieniu konwencji, bez wyraźnej podstawy prawnej.

Komentowanemu wyrokowi można zarzucić również brak spójności, gdyż w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznano za właściwe odpowiednie stosowanie standardów wynikających z art. 42 Konstytucji RP w postępowaniach, które nie mają *stricte* karnego charakteru, a z drugiej strony ograniczono stosowanie pokrewnego mu przepisu art. 6 Konwencji jedynie do postępowania dotyczącego weryfikacji decyzji wymierzających kary za delikty administracyjne. Takie stanowisko tworzy oczywiste rozbieżności w postaci wniosku, że do weryfikacji decyzji administracyjnej można stosować art. 6 Konwencji, natomiast do wydania tej decyzji już nie.

Sprawa prowadzona kolejno na etapie postępowanie administracyjnego przed Prezesem Urzędu oraz na etapie odwoławczym przed SOKiK ma formę sporu. Decyzja Prezesa Urzędu nie ma co prawda cech orzeczenia organu sądowego, jednak jego decyzje o ukaraniu są poddawane kontroli sądu mającego „pełną jurysdykcję w zakresie faktów i prawa zapewniającego gwarancje rze-



telnego procesu sądowego”<sup>23</sup>, co determinuje stosowanie, na tym etapie, jak i wcześniejszym, zasad wpływających z art. 6 i 7 Konwencji.

Podstawą rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy były przepisy prawa administracyjnego, natomiast głównym celem omawianego aktu administracyjnego było nałożenie kary pieniężnej płatnej na rzecz skarbu państwa. W przypadku odwołania judykatura ETPC traktuje taką sprawę administracyjną jako „spór” między jednostką (podmiotem prawa), a władzą publiczną. Prezes Urzędu jako organ administracyjny występuje tu jako dysponent *imperium* (władzy publicznej), który w drodze aktów administracyjnych, czyli jednostronnych aktów stosowania prawa precyzuje prawa i obowiązki ich adresatów<sup>24</sup>. W wyniku zastosowania tych instrumentów prawnych Prezes Urzędu wdał się w „spór” w rozumieniu art. 6 Konwencji<sup>25</sup>.

Rozwijając tą argumentację należy stwierdzić, że w świetle wykładni Konwencji, o przynależności konkretnego przepisu do gałęzi prawa administracyjnego, decyduje charakter przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia danej sprawy<sup>26</sup>. W stanie faktycznym omawianego wyroku mamy niewątpliwie do czynienia z administracyjno-prawnymi podstawami wydania zaskarżonego orzeczenia organu, jednak Sąd Najwyższy wskazał na czynniki wynikające z judykatów ETPC, które wskazują że mamy do czynienia ze sprawą rozstrzygającą o prawach i obowiązkach cywilnych w ujęciu Konwencji, których nie uwzględnił.

V. Przepisy konwencji oraz ich interpretacje dokonane przez ETPC wskazują, na cechy, w myśl których można również uznać niniejsze postępowanie za sprawę karną w rozumieniu konwencji.

---

<sup>23</sup> Orzeczenie *Craxi v. Włochy*, op. cit., § 91.

<sup>24</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 238.

<sup>25</sup> Orzeczenie *Micallef v. Malta* [GC], op. cit., § 74.

<sup>26</sup> Orzeczenie *Ringeisen v. Austria* z 16 lipca 1971 r., A. 13, § 94; *Georgiadis v. Grecja*, § 28; orzeczenie *J. S. i A. S. v. Polska* z 24 maja 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 40732/98, § 46.

Przemawia za tym stanowisko w świetle którego w niniejszej sprawie należy stosować wymogi konwencyjne, co ma służyć zapewnieniu gwarancji proceduralnych. Według Sądu takie podejście nie powoduje zrównania standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. W rozwinięciu tej tezy uznano, że zgodność z Konwencją nie oznacza, że konkretne sprawy zakwalifikowano do prawa karnego, co podsumowano stwierdzeniem, że „istotne jest jedynie, by w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6 Konwencji”.

Takie nieostre rozstrzygnięcie nie jest wystarczające, gdyż wyrok nie wyjaśnił kwestii, jak należy traktować delikty administracyjne pod względem stosowania zasad wykładni przy interpretacji przepisów je stypizujących. W wyroku tym nie odniesiono się w pełni i nie wyjaśniono, czy w stosunku do przedmiotowych czynów można stosować: zasadę *nulla poena sine lege*, czy też zasadę zakazującą stosowania analogii.

W swoim orzeczeniu Sąd Najwyższy nie stwierdził wyraźnie, że art. 2 i 42 Konstytucji RP nie powinny być stosowane przy nakładaniu kar z art. 209 Pt (kar administracyjnych), natomiast stwierdził, że jego zdaniem nieuzasadniony jest także zarzut „naruszenia art. 2 Konstytucji RP przez przyjęcie, że do sankcji administracyjnych nie znajdują zastosowania w żadnych okolicznościach gwarancje i zasady konstytucyjne funkcjonujące w obrębie prawa karnego, oraz art. 42 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że gwarancje i zasady zeń wynikające nie znajdują zastosowania do przepisów o charakterze represyjnym, jeżeli przepisy te znajdują się w grupie przepisów normujących postępowanie organów administracji publicznej”.

Co prawda Sąd przytoczył szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i stwierdził, że kary administracyjne:

- 1) służą mobilizowaniu „podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa”,

- 2) „stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne”<sup>27</sup>, (...) „zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu przedmiotowych obowiązków w przyszłości”<sup>28</sup>,
- 3) nie stanowią „odpłaty za popełniony czyn, lecz mają charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego”<sup>29</sup>,

jednak nie wyraził jednoznacznego stanowiska porządkującego podejście judykatury do traktowania sankcji administracyjnych.

Takie stanowisko jest o tyle istotne, że art. 42 Konstytucji RP zawiera w sobie ogólne założenie stosowania zasad: 1) *Nulla poena sine lege*, 2) zasady prawa do obrony oraz 3) zasady domniemania niewinności, ale w wyraźnym w nim określonym zakresie, dotyczącym odpowiedzialności *stricte* karnej. Odbiciem tych zasad w Konwencji jest jej art. 6 i 7 Konwencji, które dotyczą bardzo ogólnie sformułowanej odpowiedzialności za „czyn zagrożony karą”<sup>30</sup> lub po prostu odpowiedzialność za „czyn”<sup>31</sup>. Doniosłość tych instytucji ma takie znaczenie w relacji do omawianej kary pieniężnej (administracyjnej), gdyż nie ograniczają się one tylko do kar za czyny w rozumieniu prawnokarnym, co potwierdza orzecznictwo ETPC.

W judykaturze ETPC kara w znaczeniu podstawowym znaczy tyle co odpłata i odstraszenie od czynów za które jest wymierzana sprawcy czynu. Podstawą jej wymierzenia jest zwykle norma o charakterze generalnym, mająca cel prewencyjny i represyjny<sup>32</sup>.

Również w tym przypadku generalność polega na możliwości stosowania takiej normy do większej wyspecyfikowanej grupy

---

<sup>27</sup> Wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

<sup>30</sup> Art. 6 ust. 2 Konwencji.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 7 ust. 1.

<sup>32</sup> Decyzja *Wallen v. Szwecja* z 16 maja 1985 r., skarga nr 10877/84, DR 43/184.

podmiotów, nie zaś do konkretnych adresatów. Potwierdził to ETPC uznając, że generalny charakter normy stanowiącej źródło dolegliwości, jest podstawą określenia jej karnego charakteru<sup>33</sup>.

W omawianej sprawie, biorąc pod uwagę specyfikę deliktów administracyjnych można stwierdzić, że są to przepisy prawa powszechnie obowiązującego mające charakter generalny. Próbując podważyć taką tezę można stwierdzić że przepisy stypizujące delikty administracyjne określone w art. 209 Pt są możliwe do popełnienia tylko i wyłącznie przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jednak z racji tego, że przepis art. 209 Pt zaczyna się od słowa: „Kto:”, można wywnioskować, że chodzi tu o grupę adresatów o wspólnych cechach, w tym przypadku podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne.

Ponadto, jeżeli ograniczymy to określenie do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to również można by wyprowadzić tezę podpartą szerokim orzecnictwem i poglądami doktryny, które uznają działalność gospodarczą statuującą pozycję przedsiębiorcy telekomunikacyjnego za pewien stan rzeczywisty polegający na wykonywaniu czynności faktycznych, które ustawa uznaje za świadczenie usług telekomunikacyjnych. Zatem takie czynności może podjąć każda osoba fizyczna posiadająca zdolność prawną<sup>34</sup>.

Pogląd taki wynika z definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 43<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny<sup>35</sup>, zgodnie z którym przedsiębiorcą może być osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Biorąc pod uwagę wynikające z tego przepisu kryterium podmiotowe można uznać, że przymiot przedsiębiorcy będzie przysługiwać każdemu podmiotowi stosunków cywilnoprawnych pod warunkiem spełnienia kryterium przedmiotowego. Kryterium przedmiotowe ustawowego ujęcia pojęcia przedsiębiorcy, zawarte jest w art. 2

<sup>33</sup> Orzeczenie *Bendenoun v. Francja* z 24 lutego 1994 r., A. 284, § 47.

<sup>34</sup> Art. 479<sup>2</sup> § 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

<sup>35</sup> Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>36</sup>, rozszerza definicję kodeksową i stanowi, że: działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Dla niniejszego opracowania i dla określenia katalogu podmiotów, którzy potencjalnie mogą być adresatami norm zawartych w art. 209 ust. 1 Pt ważne jest to, że przy obecnym stanie prawnym chcąc uznać podmiot za przedsiębiorcę, należy ustalić czy faktycznie wykonuje działalność gospodarczą<sup>37</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o osoby fizyczne gdyż osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, muszą spełniać wymogi formalne dla uzyskania statusu przedsiębiorcy (wpis do właściwego rejestru). Co prawda w przypadku przedsiębiorców telekomunikacyjnych mamy do czynienia z wymogiem wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, prowadzonego przez Prezesa Urzędu, jednak brak przepisów, które uniemożliwiałyby ukaranie karą pieniężną z art. 209 ust. 1 Pt podmiotu nieposiadającego wpisu do wspomnianego rejestru, który faktycznie wykonuje działalność gospodarczą polegającą m.in. na świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Co prawda takie działanie podlega jako wykroczenie karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny<sup>38</sup> jednak nie stoi to na przeszkodzie nałożeniu kary pieniężnej z art. 210 ust. 1 Pt za popełnienie dowolnego czynu stypizowanego w art. 209 ust. 1 Pt.

Na problemy z uznaniem kar administracyjnych za kary w rozumieniu art. 6 i 7 Konwencji warto spojrzeć szerzej w ujęciu orzecznictwa ETPC, który m.in. w sprawie *Malige*<sup>39</sup> stwierdził, że funkcjonujący we Francji tryb karania kierowców za złamanie

---

<sup>36</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

<sup>37</sup> A. Kidyba, *Prawo handlowe*, wyd. 8, Warszawa 2007, s. 19.

<sup>38</sup> Art. 63 ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. Nr 12, poz. 114 z późn. zm.

<sup>39</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 września 1998 r., w sprawie *Malige przeciwko Francji*, skarga nr 27812/95. LEX nr 77353.

przepisów o ruchu drogowym (głównie za przekroczenie prędkości), w trybie administracyjnym<sup>40</sup>, poprzez pomniejszanie limitu punktów kierowcy dopuszczającego się naruszenia tych przepisów, ma charakter prewencyjny, odstraszący ale również represyjny, gdyż jak stwierdził ETPC może prowadzić do utraty uprawnień do prowadzenia pojazdów<sup>41</sup>. W wyroku tym wzięto pod uwagę przede wszystkim dolegliwość kary jako kryterium wskazujące na jej karny charakter. Stwierdzono, że pozbawienie karnego podmiotu prawa jazdy będące konsekwencją utraty posiadanego limitu punktów jest na tyle dolegliwe, że mamy do czynienia ze sprawą karną, mimo że kara jest nakładana w trybie administracyjnym<sup>42</sup>.

W świetle tego, uznanie przez Sąd Najwyższy możliwości stosowania przepisów Konwencji do postępowań odwoławczych od decyzji administracyjnych Prezesa Urzędu dotyczących nałożenia kary pieniężnej, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że nie jest to sprawa karna w rozumieniu konwencji jest tylko częściowym rozwiązaniem problemu interpretacyjnego art. 6 i 7 Konwencji dotyczącego zakresu ich stosowania.

Warto dodać, że prowadząc postępowanie Prezes Urzędu ma obowiązek działać w myśl zasady legalizmu, na podstawie i w granicach prawa, przez to musi przestrzegać m.in. przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>43</sup>, które zawierają co prawda „kadłubowe” rozwiązania prawne, ale jednak odzwierciedlające w niezbędnym zakresie przytoczone zasady na gruncie procedury administracyjnej. Otóż, przy-

---

<sup>40</sup> Takie stanowisko potwierdza M. Wincenciak, *Sankcje administracyjne w prawie polskim – pojęcie, typologia*, materiały szkoleniowe z dnia 10 października 2011 r., *Sankcje administracyjne*, Rządowe Centrum Legislacji, s. internetowa <http://www.pokl.rcl.gov.pl/archiwum.php>

<sup>41</sup> Podobnie *Weber v. Szwajcaria* z 22 maja 1990 r., A. 177, § 33.

<sup>42</sup> A. Błachnio-Parzych, Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 670.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

wołana zasada legalizmu wypływająca z art. 7 Konstytucji, potwierdzona w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego, odpowiada w pewnym zakresie zasadzie *Nulla poena sine lege* wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji, gdyż obie można sprowadzić do wspólnego mianownika w postaci możliwości działania (oskarżania, karania) na podstawie i w granicach prawa. Zasady prawa do obrony oraz zasady domniemania niewinności można dopatrzeć się w art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że organ administracji publicznej jest zobowiązany zapewnić stronie postępowania administracyjnego czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. O ile przywołana treść przepisu nie uprawnia do postawienia tezy, w myśl której kary pieniężne wymierzane w trybie administracyjnym są karami w rozumieniu prawno-karnym, to jednak zasadnym wydaje się zgłoszenie postulatu interpretacyjnego w postaci uznania deliktów administracyjnych, za „czyny zagrożone karą” określoną w art. 6 i 7 Konwencji i stosowanie do nich wprost zasad wynikających z tych przepisów.

Podobnego zestawienia dokonał M. Wincenciak, który stwierdził, że istnienie normy prawnej przewidującej określoną sankcję administracyjną za naruszenie prawa nie może być domniemywane. W sytuacjach podobnych, gdy ustawodawca w sposób analogiczny typizuje zachowanie podmiotu i w jednym przypadku ustanawia sankcję, z kolei w drugiej, podobnie sformułowanej wypowiedzi milczy, to zgodnie z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji oraz art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego) nie ma podstaw karania na zasadzie analogii w sprawach prowadzonych w trybie administracyjnym. Głosząc taką tezę autor zaznaczył, że na gruncie prawa administracyjnego to art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego jest podstawę takiego wniosku, a ponadto rozwinął, że podobne podłoże ma zakaz stosowania

analogii, co wyprowadził z zasady *nulla poena sine lege scripta*<sup>44</sup>, stosowanej na gruncie prawa karnego.

Wniosek by stosować tę zasadę do postępowań o ukaranie karą administracyjną jest jak najbardziej właściwy, gdyż wpisuje się w zasady prawa administracyjnego stosowane w ramach postępowania administracyjnego.

W dalszej części swojej publikacji autor poszedł jeszcze dalej i stwierdził, że sankcja administracyjna powinna być wymierzana na zasadzie winy. Według autora, przy stosowaniu takiej sankcji organ administracyjny, jeżeli przepisy prawa tak stanowią, winien odwołać się do zasad prawa karnego i miarkować, czy w określonym przypadku mamy do czynienia z zamiarem bezpośrednim, zamiarem ewentualnym, niedbalstwem czy też lekkomyślnością. Takie stanowisko uzasadnił tym, że kara sprawiedliwa to kara uwzględniająca stopień winy sprawcy. Kończąc swoją argumentację autor stwierdził, że obowiązek badania zawinienia może wynikać z konstrukcji normy prawa materialnego określającej dany czyn, a także z zasad praworządności i prawdy obiektywnej, określonych w art. 6 i 7 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>45</sup>.

W myśl orzecznictwa ETPC, art. 6 Konwencji ma zwykle zastosowanie do postępowań dotyczących kar administracyjnych o charakterze pieniężnym, co wiąże z tym że delikty obarczone taką odpowiedzialnością mają zwykle charakter pieniężny, i zwykle naruszają prawa i obowiązki o takim charakterze<sup>46</sup>.

W pewnych przypadkach art. 6 Konwencji ma zastosowanie do ochrony praw o charakterze niepieniężnym. Są to zwykle działania organów państwa bezpośrednio wpływające na zakres praw i sposoby ich realizacji przez podmioty prawa. Z takimi sytuacjami mamy również do czynienia w przypadku decyzji regulacyjnych wydawanych przez właściwe organy w stosunku do przedsiębior-

---

<sup>44</sup> M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym i procedura..., s. 119.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 151–154.

<sup>46</sup> Orzeczenie *Ferrazzini v. Włochy* z 12 lipca 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 44759/98, § 30.



ców prowadzących działalność regulowaną, i tak, w świetle przywoływanego orzecznictwa ETPC jest to np. poddanie banków przymusowej administracji<sup>47</sup>.

Ma to znaczenie z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania, gdyż podobną sytuację mamy w przypadku regulacji rynku telekomunikacyjnego. Na podstawie art. 75 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej zarówno działalność telekomunikacyjna, jak i bankowa zaliczana jest do grupy przedsięwzięć gospodarczych określanych mianem działalności regulowanej. Nadzorem nad tą gałęzią rynku zajmuje się Prezes Urzędu na podstawie przepisów kompetencyjnych.

Do przepisów tych należy art. 190 ust. 1 Pt, który stanowi, że Prezes Urzędu jest organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych. Kolejne przepisy potwierdzają tę kompetencję, i tak w art. 192 ust. 1 pkt 5 Pt, czytamy, że do zakresu działania Prezesa Urzędu należy w szczególności podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych, w tym podejmowanie decyzji w sprawach określonych niniejszą ustawą.

Podejmowanie interwencji przez Prezesa Urzędu polega na zastosowaniu jednego ze środków przysługujących Prezesowi Urzędu, w tym wydawanie decyzji administracyjnych o ukaraniu karami pieniężnymi, jeżeli na podstawie posiadanych informacji lub informacji zawartych we wniosku zainteresowanego podmiotu istnieje podstawa takiej interwencji<sup>48</sup>. Działania tego typu polegają w szczególności na nakładaniu kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnych, na podstawie art. 210 ust. 1 Pt, w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym.

---

<sup>47</sup> Orzeczenie *British-American Tobacco Company Ltd. v. Holandia* z 20 listopada 1995 r., A. 331.

<sup>48</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 1053.

VI. Warte rozważenia jest również uznanie postępowania dotyczącego nałożenia kary pieniężnej prowadzonego przed Prezesem Urzędu jako sprawy karnej w rozumieniu konwencji. Za takim uznaniem może przemawiać tryb odwoławczy przedmiotowych decyzji do sądu powszechnego jakim jest SOKiK, który rozstrzygają sprawę co do istoty w całości lub w części. W sytuacji gdyby odwołanie od przedmiotowej decyzji Prezesa Urzędu trafiło do sądu administracyjnego, zastosowanie zasad z art. 6 Konwencji było by utrudnione, gdyż sądy administracyjne nie rozstrzygają spraw, a jedynie badają ich legalność.

Taką koncepcję potwierdza stanowisko ETPC dotyczące pozycji sądów administracyjnych jako organów, które powinny stosować zasady Konwencji przy rozpatrywaniu spraw dotyczących „czynu zagrożonego karą”. Wedle stanowiska Trybunału sąd administracyjny jest „sądem” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, jeżeli jest władny do rozpatrywania spraw o czyny (delikty administracyjne) zagrożone karą pieniężną lub dolegliwościami innego rodzaju. Swoją opinię ETPC uzależnił co prawda od okoliczności konkretnej sprawy, jednak stwierdził, że uznanie, czy sąd administracyjny jest sądem w rozumieniu konwencji zależy od tego czy jest władny do rozpatrzenia danej sprawy administracyjnej w formie wyroku, bez względu na to czy dotyczy dolegliwości finansowej po stronie adresata wyroku, czy też nakazu postępowania o innym charakterze<sup>49</sup>.

Sądy administracyjne w Polsce nie zajmują się rozpatrywaniem poszczególnych spraw, natomiast mają one charakter kasacyjny, służący jedynie sprawdzeniu zgodności aktów administracyjnych z przepisami stanowiącymi podstawę wydania tych aktów, zatem nie są sądem w rozumieniu Konwencji.

Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo trybunału, wedle którego ocena, czy sąd administracyjny jest „sądem” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, zależy od okoliczności konkretnej

---

<sup>49</sup> Orzeczenie *Anagnostopoulos v. Grecja* z 3 kwietnia 2003 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 54589/00, § 31–32; *Gousis v. Grecja* z 29 marca 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 8863/03, § 34–35; orzeczenie *Atanasova v. Bułgaria*, § 44.

sprawy oraz od ustalenia, czy jest on właściwy do zbadania zgłaszanych podczas prowadzonego postępowania zarzutów Strony<sup>50</sup>. Jeśli jednak działanie sądu administracyjnego polega wyłącznie na zbadaniu sposobu korzystania przez organ administracji z przepisów prawa, na których się oparł, to taki zakres kontroli nie jest wystarczający ze względu na wymagania art. 6 ust. 1 Konwencji dla uznania danej sprawy za konwencyjną sprawę karną<sup>51</sup>.

Powyższy wywód ma znaczenie przy ocenie pozycji SOKiK-u jako sądu w ujęciu art. 6 Konwencji właściwego do rozpatrzenia odwołań od decyzji nakładających kary pieniężne nakładane między innymi przez Prezesa Urzędu. Gdyby odwołania od takich decyzji trafiały do organu wyższego rzędu, do organu, który wydał decyzję w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub do sądu administracyjnego, trudno byłoby uznać taką sprawę za sprawę karną w rozumieniu art. 6 Konwencji gdyż nie zapewniono by prawa do sądu określonego w tym przepisie. Droga odwoławcza jaką przewidują przepisy art. 479<sup>57</sup> – art. 479<sup>67</sup> Kodeksu postępowania cywilnego potwierdza, że celem prawodawcy było zapewnienie w tych sprawach realizacji tego prawa.

Możliwość stosowania analizowanych przepisów Konwencji do omówionych decyzji Prezesa Urzędu potwierdzają powyższe wnioski gdyż decyzje te nie podlegają w trybie odwoławczym kontroli kasacyjnej dokonywanej przez sąd administracyjny, natomiast przez sąd powszechny – SOKiK. W takiej sytuacji można z przekonaniem stwierdzić, powtarzając za wyrokiem Sądu Najwyższego, że przepisy Konwencji mają zastosowanie do weryfikacji prawidłowości wydania decyzji administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej przez Prezesa Urzędu, przez co ustawodawca zapewnił stronom takich postępowań prawo do sądu.

Za takim wnioskiem przemawia również fakt, że decyzje Prezesa Urzędu w przedmiocie nałożenia kary za popełnione delikty

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Orzeczenie *Zumtobel v. Austria* z 21 września 1993 r., A. 268-A, § 32; *Ortenberg v. Austria* 25 listopada 1994 r., A. 295-B, § 33–34.

administracyjne mogą być uchylone jedynie przez sam organ lub przez organ sądowy jakim jest SOKiK, w ramach postępowania cywilnego noszącego wszystkie cechy kontradyktoryjności. W związku z tym Sąd odwoławczy może być z całą pewnością uznany za sąd w ujęciu Konwencji, co potwierdza status spraw odwoławczych przez niego prowadzonych, jako spraw rozstrzygających o prawach i obowiązkach cywilnych albo jako spraw karnych.

Według wykładni ETPC, za sąd i sprawę cywilną, która powinna spełniać wymogi określone w art. 6 Konwencji, można uznać tylko organ uprawniony do wydawania prawnie wiążących orzeczeń, których nie może uchylić żadna instytucja pozasądowa<sup>52</sup>.

Sądowy charakter postępowania odwoławczego od decyzji Prezesa Urzędu potwierdza również to, że SOKiK dokonuje własnych ustaleń w oparciu o własne postępowania dowodowe, albowiem postępowanie przed SOKiK ma charakter pierwszoinstancyjnego cywilnego postępowania sądowego o wszystkich cechach kontradyktoryjności. W związku z tym Sąd I instancji ma obowiązek wykazania na jakich dowodach się oparł i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych<sup>53</sup>. Wraz z wniesieniem odwołania administracyjny stosunek procesowy zakładający nadrzędność Prezesa Urzędu w stosunku do ukaranej strony, przekształca się w stosunek procesowy oparty o zasadę równorzędności podmiotów i kontradyktoryjności<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Orzeczenie *Terra Woningen B. V. v. Holandia* z 17 grudnia 1996 r., RJD-VI, § 52; *Chevol v. Francja* z 13 lutego 2003 r., Wielka Izba, skarga nr 49636/99, § 77; *I.D. v. Bułgaria* z 28 kwietnia 2005 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 43578/98, § 45; *Olujić v. Chorwacja* z 5 lutego 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 22330/05, § 38.

<sup>53</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2 kwietnia 2008 r., VI Aca 89/08.

<sup>54</sup> M. Przybylska, *Zasada dwuinstancyjności w postępowaniu przed organami administracji regulacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 1, s. 50. Zbieżny pogląd przedstawił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 14 lutego 2007 r., III SK 19/06 (OSNP 2008, nr 3–4, poz. 53): „Odwołanie wszczyna postępowanie procesowe "od początku i na zasadach postępowania kontradyktoryjnego". Postępowanie to jednak może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego przed Prezesem Urzędu, czyli po wydaniu decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie wymienionej w art. 111 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego”. Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 1999 r., CKN

Poprzedzające je postępowanie administracyjne warunkuje jedynie dopuszczalność drogi sądowej, natomiast sąd odwoławczy osądza sprawę od początku, rozważając całokształt materiału dowodowego i bada, co każdej ze stron procesu udało się w zakresie spornych okoliczności udowodnić lub wykazać w inny sposób, przy zastosowaniu zasad rozkładu ciężaru dowodzenia oraz innych zasad obowiązujących w tym nowym postępowaniu. Po ustaleniu stanu faktycznego w zakresie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, SOKiK stosuje przepisy prawa materialnego dokonując właściwej subsumpcji. W następstwie rozpoznania sprawy SOKiK wydaje wyrok i jeżeli nie znajduje podstaw do uwzględnienia odwołania, to wówczas je oddala. W przypadku uwzględnienia odwołania wydaje wyrok, którym albo uchyla zaskarżoną decyzję, albo zmienia ją w całości lub w części. Artykuł 479<sup>64</sup> Kodeksu postępowania cywilnego nie przewiduje rozstrzygnięcia sądu w postaci uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Prezesowi Urzędu.

Podsumowując można z dużym przekonaniem stwierdzić, że cechy postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu dotyczącego nałożenia kary pieniężnej odpowiadają cechom wynikającym z przepisów konwencji potwierdzonych orzecznictwem ETPC. W świetle tego zasadnym wydaje się uznanie organu administracyjnego jakim jest Prezes Urzędu, za „sąd” w rozumieniu konwencji, w przypadku gdy rozstrzyga o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo wydaje decyzję dotyczącą nałożenia kary administracyjnej<sup>55</sup>.

Wykonywanie przez organ administracyjny innych zadań, *stricte* administracyjnych nie przeszkadza w uznaniu takiego organu za sąd w rozumieniu art. 6 Konwencji, rozstrzygający sprawę co do istoty w całości lub części<sup>56</sup>. Sprzyja temu słuszne stanowi-

---

351/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 47, LEX nr 38556. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 10 kwietnia 2008 r., VI ACa 929/07, LexPolonica nr 1878759.

<sup>55</sup> Orzeczenie *Micallef v. Malta*, *op. cit.*, § 74.

<sup>56</sup> Orzeczenie *Bentham v. Holandia* z 23 października 1985 r., A. 97, § 40; *Van de Hurk v. Holandia* z 19 kwietnia 1994 r., A. 288, § 45.

sko ETPC zgodnie, z którym sąd może być złożony – całkowicie lub częściowo – z osób niebędących zawodowymi sędziami<sup>57</sup>.

Sąd Najwyższy słusznie stwierdził, że realizacja zasad z konwencji nie oznacza recypowania do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji instytucji prawa karnego materialnego, natomiast wykorzystywanie rozwiązań konwencyjnych ma na celu zapewnienie właściwych procedur podczas postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o nałożeniu kary, a przede wszystkim podczas sądowej weryfikacji prawidłowości takiej decyzji. Sąd nie uznał przy tym sprawy odwoławczej przed SOKiK, a tym bardziej sprawy prowadzonej przed Prezesem Urzędu, za sprawę karną, a deliktów administracyjnych, za czyny zdefiniowane w art. 6 i 7 Konwencji mimo, że według powyższej argumentacji mógł i powinien tak uczynić. Takie rozwiązanie, wydaje się bardzo pożądane z punktu widzenia różnic interpretacyjnych w treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego jak i Sądu Najwyższego, przy zbieżnych stanach faktycznych. Różnice wynikają z tego, że omawianym karom pieniężnym odmawia się przymiotu represyjności, mimo, że powyższa argumentacja, podparta orzecznictwem ETPC wskazuje, że taki przymiot posiadają.

Podobne poglądy występują również w doktrynie, gdzie podnosi się, że: „Kary administracyjne poza elementem represji zawierają w sobie również odpłatę, ekwiwalent za szkodę powstałą w wyniku naruszenia porządku prawnego oraz przymus skierowany na wymuszenie zachowań zgodnych z interesem publicznym. Stosowane są nie przez sądy, lecz przez organy administracji publicznej, w drodze aktu administracyjnego”<sup>58</sup>.

Wyrok nie ma na celu postawienia znaku równości między standardem administracyjnym i karnym, w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Opierając się o treść art. 6 Konwencji stwierdzono, że stosowanie zasad Konwencji nie ma służyć temu by

<sup>57</sup> Campbell i Fell v. Wielka Brytania, § 33 i 81.

<sup>58</sup> M. Kobak, R. Sawuła, *Uwagi na tle stosowania sankcji administracyjnej*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 523–524.

sprawy w przedmiocie nakładania kar w drodze decyzji administracyjnych uznane zostały za rozstrzygające o wymierzaniu sankcji w rozumieniu prawno-karnym. Uznano, że sprawy administracyjne dotyczące nałożenia kary pieniężnej nie stanowią sprawy karnej, a przepisy stypizujące delikty administracyjne nie są przepisami prawa karnego materialnego. O ile poglądy te należy uznać za właściwe, to już trudno zgodzić się z brakiem uznania spraw administracyjnych w przedmiocie ukarania za sprawy karne w rozumieniu konwencji, czy też deliktów administracyjnych, których te sprawy dotyczą, za czyny („czyny zagrożone karą”) zdefiniowane w art. 6 Konwencji.

Dla Sądu Najwyższego, najważniejszym było, aby sprawy w przedmiocie odwołań od decyzji o nałożeniu kar pieniężnych spełniały standardy określone we wspomnianej normie konwencji. Wygłaszając tą tezę Sąd pominął ważną kwestię uznania wymienianych w tym kontekście pojęć: sprawy karnej, kary (kary administracyjnej) oraz czynu (deliktu administracyjnego) za pojęcia tożsame z określonymi w art. 6 i 7 Konwencji. Takie braki czynią wyrok niepełnym, gdyż z jednej strony na podstawie jego treści winno się stosować do tych administracyjnoprawnych instytucji, na etapie odwoławczym, zasady wynikające z art. 6 i 7 Konwencji, natomiast z drugiej strony odmówiono uznania ich za instytucje prawne w ujęciu Konwencji.

W świetle powyższego można zgłosić śmiały postulat, według którego już na etapie postępowania administracyjnego dotyczącego nałożenia kary, Prezes Urzędu jest zobowiązany przestrzegać standardów konwencyjnych, gdyż podejmowane przez ten organ czynności mogą być weryfikowane w trybie odwoławczym pod kątem zgodności z prawem w oparciu o wymogi konwencji. Chodzi tu głównie o prowadzenie postępowania zgodnie z zasadami: domniemania niewinności, informowania strony o treści oskarżenia, prawa do obrony czy też *Nulla poena sine lege*, określonymi w art. 6 i 7 Konwencji.

Podsumowując należy uznać opisany wyrok za słuszny co do istoty, ale posiadający istotne braki, co powoduje, że jest wyro-

kiem niepełnym. Ograniczono się w nim jedynie do uznania zasadności stosowania przepisów konwencji do postępowania odwoławczego przed SOKiK nie odnosząc tych zasad do poprzedzającego go postępowania administracyjnego.

Taka wada czyni wyrok mało wyrazistym i nieprzystającym do skali problemu. Pozytywną stroną wyroku jest potwierdzenie przełamania tendencji orzeczniczej Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w kierunku coraz to szerszego stosowania Konwencji do postępowań administracyjnych o nałożenia kary, oraz uznania kar administracyjnych za dolegliwości o charakterze represyjnym.

*mgr Wojciech Stabryła*



**CONTENTS OF FASCILE (30) 1/2013**  
**„ADMINISTRATION. THEORY – DIDACTICS – PRACTICE”**

STUDIES AND ARTICLES

<i>Barbara Adamiak, prof. dr hab., the University of Wrocław</i> <b>Rights of an individual in the conception of administrative control assigned to another date.....</b>	5
<i>Zbigniew Czarnik, dr hab. Prof. of. WSPiA Przemyśl-Rzeszów</i> <b>Just compensation for compulsory taking over ownership of real estate .....</b>	23
<i>Robert Suwaj, dr., the University in Białystok</i> <b>Quality of created law on an example of changes in the Code of Administrative Procedure performed in years 2010–2012 ..</b>	40
<i>Tomasz Szewc, dr, Silesian Polytechnic University in Gliwice</i> <b>Use of public-private partnership to realisation of public tasks concerning disabled persons .....</b>	63
<i>Ewa Bonusiak, dr the University of Rzeszów</i> <b>Right to good administration as a legal category .....</b>	82
<i>Justyna Mielczarek, M.A., a candidate for doctor's degree, the, University of Wrocław</i> <b>Independence of a public administration organ in issuance of normative acts .....</b>	99

REVIEWS

<i>Jacek Lang, Jarosław Maćkowiak, Ewa Stefańska, Geodesic and cartographic law. Komentarz Lex</i> <i>Jan Szreniawski, prof. dr hab. the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, the Higher School of Law and Administration Przemyśl-Rzeszów.....</i>	113
<i>Marcin Janik, Sanitary police</i> <i>Piotr Szreniawski, dr, the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin .....</i>	119

REPORTS

**The review from the habilitation oral examination  
of Dr Piotr Stanisław Dobosz before the Board of Faculty of Law  
and Administration of the Jagiellonian University in Kraków**  
*Joanna Człowiekowska, dr, the Jagiellonian University* .....124

GLOSSES

**Judgement of the Provincial Administrative Court in Poznań  
of 10 May 2012, files no. III SA/Po 263/12 (unpublished)** .....139

**Gloss to judgement of the provincial Administrative Court in  
Poznań of 10 May 2012, files no. III SA/Po 263/12 (unpublished)**  
*Janusz Niczyporuk, dr hab. prof. of UMCS in Lublin* .....151

**Judgement of the Supreme Court of 5 January 2011,  
file no. III SK 32/10** .....162

**Gloss to Judgement of the Supreme Court of 5 January 2011,  
files no. III SK 32/10**  
*Wojciech Stabryła, a candidate for doctor's degree, the Higher School  
of Law and Administration Przemysł-Rzeszów* .....174