

---

**ADMINISTRACJA**  
TEORIA ♦ DYDAKTYKA ♦ PRAKTYKA

---

---

Nr 3 (32)

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 Przemysław-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, pocztą na adres:  
Biblioteka Uczelniana Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, 35-310 Rzeszów,  
ul. Cegielniana 14 lub e-mail: [biblioteka@wspia.eu](mailto:biblioteka@wspia.eu)

Czasopismo znajduje się w wykazie czasopism punktowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny parametrycznej jednostek naukowych (5 punktów)  
Wskaźnik Index Copernicus Value (4.78 punktów)

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Sposób cytowania: Administracja TDP

**Tłumaczenie angielskie:** Anita Krok

**Skład i łamanie:** Marta Szost

**TREŚĆ ZESZYTU (32) 3/2013**  
**„ADMINISTRACJA. TEORIA – DYDAKTYKA – PRAKTYKA”**

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>prof. dr hab. Jan Szreniawski, WSPiA Przemyśl–Rzeszów, UMCS w Lublinie</i> <b>Wybrane zagadnienia tworzenia i roli granic państwowych .....</b>	<b>5</b>
<i>dr hab. prof. WSPiA Przemyśl–Rzeszów Piotr Osowy</i> <b>Blaski i cienie nowelizacji prawa cywilnego sądowego</b> <b>(sędziowskie dylematy) .....</b>	<b>24</b>
<i>dr Małgorzata Szalewska, UMK w Toruniu</i> <b>Bezczynność organu, a przewlekłość postępowania</b> <b>administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć.....</b>	<b>52</b>
<i>dr Agata Noźdźak, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie</i> <b>Metryka sprawy administracyjnej a standardy</b> <b>postępowania administracyjnego.....</b>	<b>72</b>
<i>mgr Marcin Banasik, doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego</i> <i>na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego</i> <b>Rola prawa sędziowskiego przy odroczeniu przez Trybunał</b> <b>Konstytucyjny momentu derogacji normy ustawowej</b> <b>– aspekt sądowoadministracyjny .....</b>	<b>94</b>
<i>mgr Justyna Kunysz, WSPiA Przemyśl–Rzeszów</i> <b>Skuteczność prawa do ochrony danych osobowych</b> <b>a prawo dostępu do informacji publicznej .....</b>	<b>114</b>
<i>mgr Aneta Korcz-Maciejko, doktorantka w WSPiA Przemyśl–Rzeszów</i> <b>Prawny charakter rozkazu personalnego .....</b>	<b>134</b>

## Wybrane zagadnienia tworzenia i roli granic państwowych

I. Uregulowania prawne granic państwowych są rezultatem m.in. wyników wojen, dążeń i walk niepodległościowych, podziałów terytorialnych państw, ich łączenia się, ukształtowań geograficznych, tradycji, strategii obronnej, religii oraz transakcji handlowych, a także pośrednio zmian zachodzących w światowej polityce, rozwoju gospodarczym, cywilizacyjnym, komunikacyjnym czy demograficznym.

Współczesna globalizacja polityczna i ekonomiczna, wyraźnie ukazuje szybko zachodzące w całym świecie zmiany. W zasadzie do XV wieku można było stwierdzić, że Europejczycy mieszkają w Europie, Azjaci w Azji, Afrykańczycy w Afryce. Po odkryciach Kolumba świat zaczął się jakby zmniejszać, a w ostatnim okresie staje się szybko jedną globalną wioską. Np. państwa w Ameryce tworzyli Europejczycy, dominujący dziś także w Australii. W całym świecie istnieją Chinatown i włoskie restauracje. W historii nawiązuje się do dziedzictwa całej ludzkości, a z postępu naukowo-technicznego starają się korzystać wszystkie narody. Można stwierdzić, że dążenia do ustalania nowych granic i zmian istniejących, międzynarodowe spory o terytoria są współcześnie czołowymi światowymi informacjami, zawartymi w prasie, TV czy radiu. Stały się czymś stałym, naturalnym i oczywistym, ściśle powiązany ze zmianami politycznymi i gospodarczymi zachodzącymi we współczesnym świecie.

Granice państw ustalane są pod wpływem przywódców silnych militarnie i gospodarczo państw, uwzględniających przede wszystkim interesy zwycięzców, i z tego względu często nie są powszechnie akceptowane. Klasycznym przykładem niezadowo-

lenia z politycznych ustaleń granic po I wojnie światowej, może być państwo węgierskie, w którym do dziś częste są wypowiedzi stwierdzające, że Rumuni, Słowacy czy Serbowie są najeźdźcami na tradycyjnych ziemiach węgierskich<sup>1</sup>. W odczuciu wielu Węgrów istnieje określony żal, a uchwalona w 2001 roku Karta Węgry, dająca określone przywileje Węgom mieszkającym poza terenem Węgier, będącym obywatelami innych państw, budzi niezadowolenie państw sąsiednich.

Odwrotnym przykładem jest zadowolenie z rezultatów I wojny światowej w Polsce. Powstanie niepodległego państwa wiąże się z uchwałą z dnia 3 czerwca 1918 roku, podjętą na Konferencji w Wersalu, nawiązującą do 13 punktu programu warunków pokoju autorstwa prezydenta USA Thomasa Woodrowa Wilsona, dotyczącego utworzenia niepodległego państwa polskiego z dostępem do morza, stwierdzająca, że odbudowa niezawisłego i zjednoczonego państwa polskiego jest jednym z warunków trwałego i sprawiedliwego pokoju.

Dokładne określenie właściwości miejscowej wszystkich działających podmiotów, których przykładem mogą być m.in. właściciel prowadzący gospodarstwo rolne, organ jednostki samorządu terytorialnego, organ centralny i terenowy administracji rządowej, państwo federalne, unia państw czy blok militarny, jest podstawą określonego porządku i skutecznego funkcjonowania. Precyzyjne ustalenie granic państwowych, definiowanych najczęściej jako linie prostopadłe do powierzchni ziemi, oddzielające terytorium jednego państwa od innych państw lub obszarów niczych, mogących mieć formę lądową lub wodną, naturalną lub sztuczną, jest dzisiaj z wielu względów bardzo trudne, ale konieczne. Różne definicje państwa, łącznie z elementarną trzyczłonową – władza, ludność, terytorium – uwypuklają znaczenie granicy. Państwa od najdawniejszych czasów, mówiąc bardzo ogólnie, od przejścia dawnych społeczeństw do życia osiadłego, starającego się opierać

---

<sup>1</sup> Na podstawie traktatu pokojowego między Węgrami a państwami Ententy, podpisanego w Wersalu 4 czerwca 1920 roku (w pałacu Trianon), obszar państwa zmniejszył się z 325 do 93 tys. km<sup>2</sup>, a ludność z 21 do 8 milionów.

swoje tereny o elementy naturalne, takie jak np. rzeki, góry czy puszcze, dla zakreślenia przynależności oraz obronności, starały się możliwie dokładnie ustalać i strzec swoje granice<sup>2</sup>. Dziś nie wystarcza stosowane w odległych czasach stwierdzenie, że określone tereny są poddane wpływom konkretnego władcy lub strefą jego zainteresowań. Nie wystarcza przyjmowany w nauce geografii ogólny podział na części świata i oceany, czy np. podziału Europy będącej częścią Euroazji, rozciągającej się od Atlantyku do Uralu na zachodnią, środkową i wschodnią.

**II.** Aby bliżej uzmysłwić sobie wagę, rolę i wielkie znaczenie ustalania granic państwowych, warto przypomnieć zmiany granic państwa polskiego, następujące od końca pierwszego tysiąclecia oraz interesujące a stosunkowo mało znane, liczne i zróżnicowane dążenia, propozycje zmian, poglądy czołowych myślicieli i polityków, historyków i geografów oraz ugrupowań politycznych i narodowych.

Dążenia do zmian i wyznaczania granic państwa były sprawą wyraźnie podkreślaną m.in. w kronikach staropolskich, wśród których wymienić należy Galla Anonima, Kadłubka i Jana Długosza<sup>3</sup>. Zagadnienie granic państwa omawiane było w epoce Odrodzenia i Oświecenia przez czołowych przedstawicieli nauki polskiej<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> N. Davies, *Zaginione królestwa*, Kraków 2010; H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów, 966–1996*, Warszawa 1997.

<sup>3</sup> Gall Anonim, *Kroniki polskie*, red. S. Sierpowski, Wrocław 1982; W. Kadłubek, *Kroniki polskie*, red. S. Sierpowski, Wrocław 1996; Jan Długosz (1415–1480) autor znanej „Kroniki sławnego Królestwa Polskiego”, uznanej za pierwszą syntezę w historiografii polskiej. Powszechnie przypisuje się, że pierwszym dokumentem określającym obszar ziem polskich jest „Dagome iudex”, w którym Mieszko I z żoną Odą i synami, chcąc zabezpieczyć się przed wpływem niemieckim i dążeniami czeskimi, oddaje główną część swego państwa pod protektorat papieża. J. Strzelczyk, *Mieszko I*, Poznań 1992; M. K. Barański, *Dynastia Piastów w Polsce*, Warszawa 2006.

<sup>4</sup> P. Eberhardt, *Polska i jej granice, z historii polskiej geografii politycznej*, Lublin 2004.

Rozszerzenie granic państwa na wschód, to przede wszystkim rok 1569, w którym inkorporowano kijowszczyznę i zawarto Unię Lubelską, tworzącą z Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego jedno państwo.

Trzy kolejne zabory (1772, 1793, 1795) dzielą ziemie polskie między Prusy, Austrię i Rosję. Księstwo Warszawskie (1806–1815) utworzono z ziem polskich II i III zaboru pruskiego oraz dołączonych porozumieniem podpisanym w Wiedniu, kończącym wojnę Francji z Austrią. Kongres Wiedeński (1814–1815) podzielił ziemie polskie pomiędzy Prusy, Austrię i Rosję. Upadek powstania styczniowego (1864) spowodował upadek określonej odrębności proklamowanego w 1815 roku Królestwa Polskiego (Kongresowego) połączonego z Rosją. Po utracie niepodległości kwestia jej odzyskania i utworzenia państwa w jego historycznych granicach, była jedną z najważniejszych idei przewijających się w zasadzie we wszystkich programach politycznych XIX i XX wieku. Działacze polityczni oraz naukowcy często wypowiadali się na ten temat.

Powstałe w wyniku I wojny światowej – w 1918 roku Państwo Polskie, oparło swoje granice przede wszystkim na Traktacie podpisanym przez Najwyższą Radę Wojenną Ententy 28 czerwca 1919 roku w Wersalu oraz Traktacie zawartym w Rydze 18 czerwca 1921 roku między Polską a Rosją Radziecką i Ukrainą Radziecką, a także na uchwale Rady Ambasadorów Ententy z 25 marca 1923 roku w sprawie przyłączenia do Polski Wileńszczyzny. Rezultaty powstań Śląskich oraz powstania Wielkopolskiego, którego wyniki potwierdziło porozumienie francusko-niemieckie zawarte w Trewirze w 1919 roku, o granicy państwa niemieckiego, stwierdzając przynależność Wielkopolski do państwa polskiego oraz plebiscyty na Warmii i Śląsku, były dodatkowymi czynnikami kształtującymi ziemie polskie w latach 1918–1939. Te granice państwowe w zasadzie, z wyjątkiem przyłączenia do Polski 1 października 1938 roku Śląska Zaolziańskiego, utrzymały się do września 1939 roku. Powszechna radość i zadowolenie z odzyskanej niepodległości, sukcesy sprawnego połączenia ziem trzech

zaborów w jeden organizm państwowy i przekreślenie granic zaborów, nie przysłoniło obaw uzewnętrznianych w licznych publikacjach, wiążących się z sytuacją w Niemczech, w których dążenia do zakwestionowania ładu europejskiego ustalonego w Wersalu, czy w ZSRR, w którym często dyskutowano o kwestiach narodowościowych, m.in. o podziale Ukrainy, której część zachodnia znalazła się w Polsce oraz o negatywnym nastawieniu ludności ukraińskiej i białoruskiej do państwa polskiego. Dostrzegano, że w zasadzie przez cały okres międzywojenny obserwowano dążenia Litwy do przyłączenia Wileńszczyzny, a liczne litewskie publikacje starały się ukazać brak korzyści Litwinów z zawarcia Unii Lubelskiej oraz dążenia do wynaradawiania ich na Wileńszczyźnie po 1920 roku.

W 1939 roku część zachodnich ziem Państwa Polskiego została przyłączona do Niemiec a z ziem nie włączonych do Niemiec utworzona została tzw. Generalna Gubernia, będąca jednostką okupacyjną władz niemieckich. Tereny wschodnie włączono do Republik Ukraińskiej, Białoruskiej i Litewskiej. Struktury polskiego państwa podziemnego bazowały w zasadzie na terytorium określonym granicami istniejącymi do 1939 roku.

Dążenia i walki o odzyskanie niepodległości po 1939 roku, ściśle łączyły się z dyskusjami i planami granic państwa, w których brali aktywny udział w szczególności politycy, dowódcy wojskowi i naukowcy a wśród nich przede wszystkim historycy, politolodzy, geografowie i ekonomiści<sup>5</sup>. Sprawa granic była omawiana na Konferencjach przywódców Wielkich Mocarstw (USA, ZSRR, Wielka Brytania), walczących z Niemcami, w Teheranie 1943 i Jałcie 1945. Wiadomości o ich rezultatach docierające do okupowanego kraju wywoływały wielkie emocje i były punktem wyjścia dla tworzenia różnych wizji i koncepcji, w których brali udział nie tylko politycy i czołowi intelektualiści, ale także szeregi obywateli, którzy w swoich dotychczasowych zainteresowaniach nie wysu-

---

<sup>5</sup> P. Eberhardt, *Polska i jej granice...*; B. Pasierb, *Polska myśl polityczna okresu II wojny światowej wobec Niemiec*, Poznań 1995; M. Tanty (red.), *Wizje przyszłej Polski w myśli politycznej lat I i II wojny światowej*, Warszawa 1990.



wali na czoło sprawy granic. Problematyka przyszłych granic państwa polskiego po odzyskaniu niepodległości, zajmowała jedno z czołowych miejsc w dyskusjach polskich władz emigracyjnych, różnych ugrupowań oraz rzesz Polaków, którzy w wyniku wojny znaleźli się na obczyźnie. Dyskusje, określone działania i tworzone w bardzo trudnej sytuacji politycznej i międzynarodowej różne plany, wiązały się m.in. z historią, stosunkami międzynarodowymi, gospodarką i obronnością.

Twórcze i interesujące dyskusje oraz badania stwarzały dobry punkt wyjścia dla starań o stworzenie najkorzystniejszych granic dla nowopowstającego państwa. Należy dostrzec i podkreślić wpływ poczynań historyków opracowujących zagadnienia przynależności do państwa polskiego różnych obszarów oraz „przejściowego” położenia Polski w znaczeniu komunikacyjnym, a także posiadającego zarówno na zachodzie jak i wschodzie podobne do państw sąsiednich ukształtowanie terenu. Podkreślano w nich trudności precyzyjnego określenia granic i zasięgu ziem Polski uwarunkowanych plastyką terenu, i traktowanej jako kraina pół zachęcająca i ułatwiająca poszukiwanie własnych interesów zarówno z kierunków zachodnich jak i wschodnich. Zauważano, że Polska budziła zainteresowania Niemiec dostrzegających na terenach polskich obszary niezagospodarowane oraz Rosji, stale usiłującej podporządkować sobie państwa sąsiednie i dążącej do kontaktów z zachodem, dla której Polska najczęściej była nie krainą przejściową ale starała się być wyraźną zaporą. Uwypuklano trudności określenia najlepszych i konkretnych granic, ze względu na brak granic naturalnych i konieczność ustalania ich wyłącznie „na mapie”, co często wiązało się z niezadowoleniem i różnymi kłopotami. Nawiązywano do poglądów dominujących w okresie międzywojennym. Dyskutowano dzieląc Polskę na etnograficzną i historyczną, nawiązując do planów i rezultatów ukształtowania granic państwa po I wojnie światowej, ukazując zalety oraz wady tworzenia państwa narodowego oraz skupiającego obywateli różnych narodowości, pochodzenia, religii i języka.

Dążenia oparte o poglądy polityczne różnych ugrupowań oraz rezultaty badań naukowych, często planowały granice państwa polskiego jako państwa odgrywającego znaczną rolę w powojennej Europie po rozgromieniu Niemiec i ZSRR. Podkreślano, że istnienie zdolnej do egzystencji i obrony Polski leży w interesie całej Europy. W zasadzie wszystkie ugrupowania polityczne, prawicowe, narodowe, lewicowe i ludowe zajmowały się przyszłymi granicami i wypuklały znaczenie granicy zachodniej opartej o linie Odry i Nysy. Ugrupowania lewicowe wyraźniej podkreślały znaczenie Odry i Nysy jako granicy polsko-niemieckiej, dostrzegały konieczność i uwarunkowania rezygnacji z obszarów wschodnich opierając się na zasadzie samookreślenia narodów i kryteriach etnicznych, głosząc że teza o nienaruszalności granic z 1939 roku jest z wielu względów nie do utrzymania. Opracowywano wkroczenie na ziemie polskie Niemiec i Rosji sięgając często do początków drugiego tysiąclecia. Snując różne plany przyszłej granicy zachodniej, starano się udowodnić, że linia Odry i Nysy daje skróconą i stosunkowo łatwą do obrony granicę, ułatwiającą łączność morza bałtyckiego z Sudetami, otwierającą Czechom dostęp do morza i stwarzającą słowiańską zaporę przeciw najazdom germańskim, a wcielenie do Polski Prus Wschodnich likwiduje wpływy niemieckie na północy i oddaje Polsce wybrzeże Bałtyku sięgające od Szczecina do Królewca. W wielu publikacjach i rozważaniach zakładano ścisłą po wojnie łączność Polski z Czechosłowacją dopuszczając nawet utworzenie wspólnego federacyjnego państwa Czechów, Polaków i Słowaków, ukazując korzyści dla trzech narodów będących obywatelami silnego gospodarczo i wojskowo nowoczesnego słowiańskiego państwa. Często pisano o konieczności oparcia granicy o Odrę i Nysę łącznie z wyspami Wolin, Uznam i Rugią, a nawet rozważano zajęcie Bornholmu, którego Dania chętnie odstąpi Polsce otrzymując od zwycięzców Szlezwik i Holsztyn. Podkreślano dawne działania Piastów a szczególnie Bolesława Chrobrego, panującego w Miśni i Łużycach, tworzącego w 1000 roku podległe Gnieznu biskupstwa w Kołobrzegu i we Wrocławiu. Powrót na macierzyste ziemie traktowano często jako

punkt wyjścia do tworzenia nowej silnej Polski. Te wszystkie rozważania były określoną podstawą dla Polski dążącej do ustalenia najkorzystniejszych granic po wojnie, a także odegrały znaczną rolę aplikacyjną a nawet popularyzatorską w czasie przejmowania, zasiedlania i odbudowywania ze zniszczeń wojennych ziem odzyskanych.

Ukoronowaniem walk i wszelkich starań o stworzenie korzystnych granic na zachodzie były rezultaty uchwał Konferencji Trzech Mocarstw w Poczdamie (17 lipca – 2 sierpnia 1945 r.) w której zdecydowano o ustaleniu polskiej granicy na linii Odry i Nisy Łużyckiej. W Poczdamie potwierdzono wstępne projekty polskich granic ustalone w Teheranie i Jałcie. Polska delegacja państwowa z Bolesławem Bierutem na czele, w skład której weszli przedstawiciele Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej utworzonego 28 czerwca 1945 roku, m.in. Władysław Gomułka i Stanisław Mikołajczyk, przedstawiciele partii politycznych i różnych ugrupowań oraz liczni eksperci, wśród których wymienić należy Stanisława Leszczyckiego, autora wydanej w marcu 1945 roku pracy pt. „Geopolityczne podstawy naszych żądań Ziem Zachodnich”, będącej określonym punktem wyjścia do opracowania oficjalnego dokumentu rządowego zatytułowanego „Postulaty Polski w sprawie granicy zachodniej”, przedstawionego rządowi Trzech Mocarstw. W trakcie obrad Konferencji memoriał był referowany przez polską delegację w obecności Stalina, Trumana i Churchilla oraz szczegółowo dyskutowany na spotkaniach ministrów spraw zagranicznych. W „Postulatach Polskich” informowano m.in. o historycznych prawach do ziem będących kolebką narodu polskiego, aspektach geograficznych, gospodarczych, demograficznych, ludności autochtonicznej mieszkającej na Śląsku i w Prusach Wschodnich, uzyskaniu szerokiego dostępu do morza oraz o dążeniach przez Polskę do utworzenia najbardziej naturalnej granicy, będącej także granicą między światem słowiańskim i germańskim. Treść memoriału była wykorzystana przez Józefa Stalina i Wiaczesława Mołotowa w rozmowach z delegacjami amerykańską i angielską, podkreślających m.in. że rekompensata na zacho-

dzie jest minimalnym zadośćuczynieniem za straty wojenne oraz terytorialne na wschodzie Polski i w odróżnieniu od nienaturalnych granic ustalonych po I wojnie światowej, nowa granica będąc bardziej naturalna może wytrącić Niemcom podstawy organizowania wypadów na Polskę. Delegacja polska była bardzo aktywna. Starano się wspólnie reprezentować naczelny cel, jakim był interes państwa, pomimo że wśród członków delegacji i ekspertów dawały się zauważyć różne poglądy<sup>6</sup>. W gazetach polskich opisywano prace delegacji, m.in. wypowiedzi Stanisława Grabskiego polemizującego z zarzutem, że Polska samowolnie zajęła ziemie nad Odrą oraz Kłodzko, ustanawiając polską administrację i stawiając tym mocarstwa przed faktem dokonanym. Długo i burzliwie trwały dyskusje dotyczące przynależności Szczecina leżącego po zachodniej stronie Odry oraz oparcia granicy na Nysie Łużyckiej a nie Nysie Kłodzkiej. Polacy udowadniali, że od końca pierwszego tysiąclecia o ziemie nad Odrą trwały walki między Polakami a Niemcami. Że zajęcie tych ziem przez Niemców było przyczyną upadku Polski, która aby móc się przeciwstawić „Drang nach Osten” musi odzyskać Odrę.

Deklaracja końcowa Konferencji w Poczdamie z 31 lipca 1945 roku określiła granice zachodnią, północną i południową, stwierdzając że nowe tereny nie są traktowane jako część radzieckiej strefy okupacyjnej. Deklaracja odkładała formalne i szczegółowe ustalenie przebiegu granicy do czasu konferencji pokojowej – do której wbrew zapowiedziom nie doszło.

Bezpośrednio po zakończeniu Konferencji w Poczdamie, zakończono prace nad ustaleniem polskiej granicy wschodniej. Zo-

---

<sup>6</sup> M.in. głośnym echem odbiło się zatajenie przez Mikołajczyka listu Alexandra Codgana, brytyjskiego sekretarza stanu z 2 listopada 1944 roku do Tadeusza Romera, ministra spraw zagranicznych w londyńskim rządzie emigracyjnym, zawierającego zobowiązania do poparcia polskich dążeń do rewindykacji granicznych na zachodzie łącznie ze Szczecinem, co uniemożliwiło wykorzystanie go w burzliwych rozmowach z delegacją angielską. Dziennikarze przypuszczali, że Mikołajczyk uległ sugestiom niektórych Polaków z Londynu, obawiających się, że upieranie się przy włączeniu Wrocławia do Polski, może osłabić starania o przyznanie Polsce Lwowa.

stała ona ustalona formalnie umową zawartą w Moskwie w dniu 16 sierpnia 1945 roku, między rządem polskim i radzieckim, zastępującą wstępne ustalenia podpisane w 1944 roku przez PKWN, oparte o kryteria etniczne, bazujące na projekcie Lorda George'a Curzona, brytyjskiego ministra spraw zagranicznych z 1920 roku, potwierdzone przez francuskiego premiera Georga Clemenceau oraz ogólnikowe stwierdzenie Konferencji Poczdamskiej, że polska granica północna ma przebiegać 30 km na południe od Królewca. Delegacji polskiej w Moskwie towarzyszyło kilku ekspertów i doradców biorących udział w Konferencji Poczdamskiej. Dyskusje dotyczyły m.in. Przemyśla oraz Białegostoku, którego włączenie w granice Polski uzyskano m.in. w wyniku przekazania przez Rosję Połocka w granice Białorusi<sup>7</sup>.

Granica Zachodnia oparta o Odrę i Nysę Łużycką została potwierdzona układami zawartymi w 1950 roku w Zgorzelcu z Niemiecką Republiką Demokratyczną i w Warszawie w 1970 roku z Republiką Federalną Niemiec. Traktat między RP a RFN „O dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” został podpisany w Bonn 17 czerwca 1991 roku. Ratyfikowany został przez Polskę 26 listopada 1991 roku (Dz. U. 1992, nr 14, p. 56) a przez Niemcy 16 grudnia 1991 roku. Traktat z 1991 roku znacznie osłabił różne poczynania i rewizjonistyczne wypowiedzi wmawiające opinii światowej a przede wszystkim Polakom zagospodarowującym Ziemię Odzyskane, że te tereny są przekazane Polsce tylko tymczasowo, do czasu zawarcia traktatu pokojowego. W ogólnopolskim referendum odbytym 30 czerwca 1946 roku, społeczeństwo

---

<sup>7</sup> P. Eberhardt, *Polska granica wschodnia 1939–1945*, Warszawa 1992; P. Zaremba, *Walka o polski Szczecin*, Wrocław 1986; N. Kołomejczyk, *Sprawa granicy zachodniej Polski w prognozach stronnictw politycznych 1939–1944*, [w:] *Problemy wojny i okupacji 1939–1944*, red. W. Góra, J. Gołębiowski, Warszawa 1969; G. Labuda, *Polska granica zachodnia. Tysiąc lat dziejów politycznych*, Poznań 1974; S. Leszczycki, *Prace polskich geografów przy ustalaniu granic państwa polskiego na Konferencjach w Wersalu 1919 i w Poczdamie 1945*, [w:] *Kwartalnik Historii, Nauki i Techniki*, R. XXIV, z. 2, s. 291–308; J. Ślusarczyk, *Obszar i granice Polski od X do XX wieku*, Toruń 1990; E. Buchhofer, B. Kortus (red.), *Polska i Niemcy – Geografia sąsiedztwa w nowej Europie*, Kraków 1995.

polskie przytłaczającą większością głosów wypowiedziało się za przyłączeniem ziem zachodnich do Polski. Ustawa z 11 stycznia 1949 roku „O scaleniu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową” (Dz. U. 1949, nr 4, p. 22) stwierdziła, że nastąpił proces zespolenia tych ziem z macierzą.

Można stwierdzić, że granice Polski ustalone po II wojnie światowej przesunęły obszar państwa na zachód. Polska przekształciła się z państwa wielonarodowego w państwo narodowe, likwidując źródła różnych konfliktów narodowościowych. Obejmując tereny bardziej gospodarczo i cywilizacyjnie rozwinięte, utworzyła korzystne granice polityczne tworząc dla państwa optymalny kształt przestrzenny oraz dobry punkt wyjścia do wszechstronnego rozwoju kraju. Powrót do kolebki swojej państwowości uważa się dość powszechnie za najważniejsze wydarzenie w tysiącletnich dziejach Polski. Miejsce na mapie Europy – między Bałtykiem a Karpatami, w dorzeczach Wisły i Odry pozwala na stwierdzenie, że dzięki naturze, wysiłkami wielu pokoleń Polaków i określonemu splotowi okoliczności Państwo Polskie jest u siebie, będąc częścią składową Unii Europejskiej, polaryzującej i uniformizującej przestrzeń europejską. Członkostwo uzyskane I V 2004 roku oraz wejście do strefy Schengen w 2007 r., spowodowało określone zmiany w roli granic państwa. Polska granica wschodnia stała się granicą Unii Europejskiej a granice zachodnia i południowa – wewnętrznymi granicami Unii. Po korektach granicy w 1951 roku dotyczących wymiany terenów przygranicznych z Ukrainą i przyłączeniu Bieszczad do Polski, granice Polski nie uległy zmianom.

**III.** Ukazanie w choćby telegraficznym skrócie kształtowania się granic państwa polskiego ze szczególnym uwzględnieniem wieku XX oraz ich okrzepnięcia po II wojnie światowej, nie może tworzyć wrażenia, że kwestie granic państwowych już od dawna zostały na trwałe ustalone. Wręcz odwrotnie. W zasadzie nie ma dnia bez wiadomości ze świata o tworzeniu się nowych państw, podziałach państw istniejących lub ich łączeniu się oraz bardzo licznych dążeniach a nawet walkach o uzyskanie nowych granic między państwami. Choć dziś czasem trudno dopuścić myśl o ist-

nieniu świata bez USA, Chin, Rosji czy Niemiec, podobnie jak przed I wojną światową nie wyobrażano sobie świata bez Niemiec, Austro-Węgier, Rosji czy Francji i Wielkiej Brytanii posiadającej kolonie w Afryce i Azji, to coraz wyraźniej dostrzegamy, że w zasadzie codziennie dowiadujemy się o tworzeniu nowych państw i ustalaniu nowych granic.

Często spotykane w wiadomościach prasowych informacje dotyczą stanowiska Chin, szybko rozwijających się gospodarczo i stających się szybko światowym mocarstwem, wyrażających chęć rozszerzania, nawet siłą, swoich wpływów oraz przyłączania do państwa chińskiego sąsiednich terytoriów. Chińska Republika Ludowa stara się likwidować zaporę stwarzaną przez różne terytoria będące częścią takich państw jak Japonia, Tajwan, Filipiny, Wietnam, Indonezja czy Malaje, lub podporządkowane USA i ich sojusznikom, składające się najczęściej z wysp blokujących wyjście na Pacyfik a tym samym utrudniającym stanie się w pełnym tego słowa znaczeniu wielkim mocarstwem. Dążą do narzucenia swojej obecności na wszystkich oceanach. Chiny z różnym natężeniem, ale w zasadzie bez przerwy, toczą spory terytorialne z Indiami i dążą do przyłączenia Tajwanu. Dążenia i poczynania chińskie ściśle się łączą z zagadnieniami militarnymi i gospodarczymi. Chiny z reguły odrzucają wielostronne rokowania i międzynarodowe arbitraże i dążą do rozstrzygnięcia sporów w drodze stosunków dwustronnych ze słabszymi sąsiadami. Na nowych paszportach chińskich znajduje się kontur mapy „wielkich Chin”, obejmujących terytoria aktualnie należące m.in. do Wietnamu, Indii, Filipin, Brunei i Malezji. W Chinach w czasie sporów Chińsko-Japońskich o wyspy na morzu Wschodniochińskim, często wspomina się japońską okupację Mandżurii od 1931 roku i utworzenie państwa Mandżukuo całkowicie podporządkowanego Japonii. Światowe agencje informacyjne zwracają uwagę, że mieszkańcy Hongkongu, będącego dziś specjalną strefą administracyjną Chin, która w większości rządzi się prawem brytyjskim, ma niezależne sądy i służbę cywilną, coraz częściej demonstrują niechęć do Chin i chcą się utożsamiać wyłącznie z Hongkongiem.

Stale informacje na temat granic dotyczą Hiszpanii, w której władze centralne przeciwstawiają się oderwaniu Katalonii i Kraju Basków. Dyskusje, prezentowanie różnych poglądów i racji, spory a nawet demonstracje czy dążenia do zorganizowania referendum dotyczących niepodległości, grożą rozpadem Hiszpanii, ale można przypuszczać, że ściśle łącząc się z problemami gospodarczymi, kulturalnymi i historycznymi, nie ograniczając się do zwiększenia autonomii, zmian przepisów fiskalnych, zwiększenia uprawnień samorządów terytorialnych czy stworzenia zupełnie nowej struktury terytorialnej całego państwa nie doprowadzą przynajmniej w najbliższym czasie do zasadniczych zmian granic państwa hiszpańskiego. Wielu dyskutantów zdaje sobie sprawę, że po wyjściu określonego terytorium z granic Hiszpanii, ewentualne powstanie nowych państw z pewnością łączyłoby się z wystąpieniem z Unii Europejskiej oraz trudnością z uzyskaniem członkostwa Unii wobec przypuszczalnej blokady ze strony Madrytu. Mieszkańcy hiszpańskiej enklawy w północnej Afryce Melilla, najczęściej pochodzenia arabskiego, będącej częścią prowincji Malaga, domagają się pod naciskiem sąsiedniego Maroka równych praw z Hiszpanami a Gibraltar zamieszkały przez Brytyjczyków jest przedmiotem sporu między Hiszpanią a Wielką Brytanią.

W roku 2012 nasiliły się w Federacji Rosyjskiej dyskusje na temat planu władz rosyjskich dotyczącego zagospodarowania terenów Syberii. Tworzona w myśl planu struktura z siedzibą centrali we Władywostoku, nazywana jest czasem w gazetach państwem w państwie, ma funkcjonować 25 lat i zająć się zagospodarowywaniem Syberii i Dalekiego Wschodu. Spółka ma bezpośrednio podlegać prezydentowi Federacji i być wyjęta spod działania ustaw federalnych, dotyczących m.in. ziemi, zasobów naturalnych, budownictwa, pracy, obywatelstwa i korzystać ze znacznych preferencji podatkowych. Spółka ma mieć prawo do nadzorowania działalności gospodarczej w 16 podmiotach Federacji położonych na wschód od Uralu oraz uprawnienia do wpływania na działalność innych podmiotów, takich jak np. Gazprom, Transnieft czy Rosyjska Kolej Żelazna. Ma posiadać ułatwienia w uzyskiwaniu



inwestycji na zagospodarowywanie obszarów Syberii a obywatele przenoszący się z europejskiej części państwa na wschód od Uralu, mają otrzymać pracę i mieszkanie, a cudzoziemcy mają mieć znaczne ułatwienia w otrzymaniu pozwolenia na pracę oraz uzyskania obywatelstwa. Plan ma zarówno zwolenników jak i przeciwników, rekrutujących się przeważnie z mieszkańców Syberii.

W parlamencie Irkuckim zwrócono uwagę na kolonizatorski charakter planu i ułatwienia niekontrolowanej eksploatacji zasobów naturalnych a niektórzy dyskutanci upatrują w planie zapobieżenie a co najmniej spowolnienie powstawania nowych tworów państwowych na Syberii. Dostyc znane są plany separatystów z Jakucji, słynącej z wydobycia diamentów, złota, węgla, lasów i przemysłu drzewnego oraz łowiectwa, obejmującej ponad 3 mln km<sup>2</sup>. dążących do przekształcenia Republiki Autonomicznej w niepodległe państwo. Terytorium małej autonomicznej Republiki Tuwy, która formalnie weszła w skład Związku Radzieckiego w 1944 roku traktują jako swoje terytorium Chiny oraz graniczna Mongolia. Zwolennicy separatyzmu dążą do zagwarantowania narodom Federacji możliwości decydowania o formie syberyjskiej państwowości. Zauważalny jest wzrost tendencji do kształtowania odrębnej od rosyjskiej tożsamości narodowej i kształcenia własnej inteligencji. Międzynarodowi eksperci zwracają uwagę na tolerowanie przez władze chińskie nielegalnych wyjazdów na Syberię oraz szerokie korzystanie z pracy Chińczyków m.in. przy wyrębie tajgi, a także fakt, że w całym okręgu Dalekiego Wschodu mieszka około 6 milionów ludzi, a po przeciwnej chińskiej stronie ponad 100 milionów, z których wielka część chętnie by przeniosła się na Syberię na stałe. Eksperci zwracają uwagę, że na Syberię przenoszą się często chińscy przedsiębiorcy zatrudniających pracowników z ojczyzny, że Chińczycy kupują ziemię od członków byłych kołchozów i zakładają własne firmy i sklepy, podkreślają że po rozwiązaniu ZSRR i upadku kołchozów, na Dalekim Wschodzie, co najmniej jedna czwarta pól leży odłogiem. W niepamięć poszły dawne spory sięgające XIX wieku, kiedy carska Rosja przejęła wielkie połacie chińskiego terytorium a nawet walki zbrojne

nad rzeką Ussuri, które zakończył formalnie dopiero traktat o uznaniu granicy z 2009 roku. Światowe społeczeństwo najczęściej nie zauważa, że w 2013 roku Rosja i Norwegia zawarły układ o podziale morza Barentsa, kończąc długoletni spór terytorialny. Rosja tak jak i Norwegia ratyfikowały układ, ale w prasie rosyjskiej zwracano uwagę, że Rosji należy się cała sporna morska przestrzeń i wspominało, że przed wielu laty zabezpieczając prawa do Arktyki, pod pretekstem, że leżący pod lodem Grzbiet Łomonosowa jest częścią Syberii, Rosja umieściła pod biegunem rosyjską flagę wykonaną z tytanu.

Obywatele powstałego w 1861 roku Królestwa Włoch z połączenia różnych księstw i państw-miast, rządzonych w różnych okresach przez Francuzów, Hiszpanów, Austriaków oraz papieża, z dumą i bardzo często zaznaczają, że czują się przede wszystkim przywiązani do swoich małych ojczyzn i są np. tokańczykami, genueńczykami, mediolańczykami, neapolitańczykami czy sycylijskimi, że z przyjemnością posługują się lokalnymi dialektami a liczne językowe, kulturowe różnice świadczą, że pełne i prawdziwe zjednoczenie zapoczątkowane przez Giuseppe Garibaldi, bohatera włoskiego odrodzenia i symbolu zjednoczenia Włoch, dopiero trwa. Zwolennicy Ligi Północnej dążący szczególnie aktywnie w końcu XX stulecia do odłączenia się od Włoch i powołania narodowego państwa Padania, dziś często twierdzą, że Garibaldi popełnił błąd, gdyż różnice między pracowitą i bogatą północą a biednym południem, mającym więcej więzów ze światem arabskim i Afryką Północną, są zbyt trudne do przezwyciężenia. Twierdzą, że gdyby nie zjednoczenie, to północne Włochy były by najbogatszym, cywilizowanym i kulturalnym państwem Europy, a obecnie bogata, uprzemysłowiona i pracowita północ nie powinna utrzymywać biednego południa, którego mieszkańcy nawet nie potrafią zbliżyć się do etosu pracy cenionego na północy. Za uważalne są dążenia mieszkańców południowej części Tyrolu przekazanego Włochom za poparcie Ententy w czasie I wojny światowej, używających przede wszystkim języka niemieckiego, do przyłączenia się do Austrii.

Znane są poczynania Szkocji posiadającej dużą autonomię, której mieszkańcy od lat dyskutują m.in. o korzyściach i wadach pozostawiania częścią Zjednoczonego Królestwa, uwypuklając m.in. zagadnienia obronności, członkostwa w UE, wejścia do strefy euro, utworzenia własnej waluty, dostępu do łowisk i złóż ropy na Morzu Północnym i planują zadać sobie w referendum, zaakceptowanym przez rząd brytyjski pytanie „Czy Szkocja powinna opuścić Zjednoczone Królestwo”? O utworzeniu własnych państw narodowych dyskutuje się też w Walii, Kornwalii i Irlandii Północnej, których nie satysfakcjonuje posiadanie tylko określonej autonomii.

Spory o utworzeniu nowych państw i ustalaniu ich granic, będące często głównym zagadnieniem uwypuklanym w dyskusjach problemów, można zauważyć w sporach i walkach Gruzji z dążącymi do pełnej secesji z uznawanymi przez Rosję, Abchazją i Południową Osetią, Mołdawii z Naddniestrzem, Cypru z państwem Turków zamieszkujących na części wyspy, Azerbejdżanu z Armenią o Górny Karabach, czy sporach Wallonów z Flamandami w Belgii. Znane i głośne są dążenia i walki Kurdów zamieszkujących w Turcji, Syrii, Iranie i Iraku o własne niepodległe państwo. Z zadowoleniem przyjęto wiadomość o porozumieniu zawartym w 2013 roku w Brukseli, kończącym długi spór między Serbią a Kosowem, które ogłosiło w 2008 roku niepodległość, ale było nieuznawane przez Serbię, uważającą ziemie Kosowa za kolebkę serbskiej narodowości, choć teraz w znacznej większości jego mieszkańcy są Albańczykami. Porozumienie z 2013 roku w jakimś sensie kończące rozpad Jugosławii, poprzedzone długimi rokowaniami, ratyfikowane przez parlamenty, satysfakcjonuje obie strony. M.in. otwiera drogę Serbii do członkostwa Unii Europejskiej i sankcjonuje jej kontrolę nad północną częścią Kosowa, zamieszkałą przez serbską mniejszość oraz uznaje istnienie nowego niepodległego państwa o ustalonych granicach.

Do wiadomości o sporach granicznych dotyczących bezpośrednio istnienia państw na terenach Izraela i Palestyny, świat jakby się już przyzwyczaił. Mapy zarówno palestyńskie jak i izra-

elskie najczęściej po prostu pomijają istnienie drugiego państwa, co może być przykładem potwierdzającym poglądy dawnych kartografów, że mapy zarządzają rzeczywistością, którą próbują tworzyć a co najmniej ułatwić wywłaszczenie dotychczasowych właścicieli.

Przykładów dawniejszych i współczesnych sporów, dyskusji i walk o granice państwowe można dać bardzo dużo. O wielu z nich większość społeczeństwa zapomniała. Młodsze pokolenie nie zdaje sobie sprawy, że np. terytorium USA ukształtowało się w wyniku wojen i zakupów wielkich obszarów od Hiszpanii i Francji. Częstym przykładem może być wielki i bogaty stan nad Pacyfikiem Kalifornia, będący w okresie kolonialnym posiadłością hiszpańską, następnie od 1821 roku Meksyku, włączony do USA w końcu pierwszej połowy XIX wieku, czy Luizjana zakupiona od Francji w 1803 r. Niepodległe państwo Teksas powstało w 1836 r. po oderwaniu od Meksyku, zostało przyłączone do USA w 1845 roku. W najbliższych latach Kongres USA najprawdopodobniej uwzględni dążenia Portoryko będące terytorium stowarzyszonym o przyłączeniu wyspy do USA. W okresie „zimnej wojny” USA proponowały Danii kupienie Grenlandii ale pofne wtedy propozycje nie zostały przyjęte. Nie pamięta się, że po zwycięstwie nad Niemcami w II wojnie światowej trwały rozmowy m.in. dotyczące utworzenia samodzielnego państwa Bawaria, posiadającego królewskie tradycje a dziś działacze bawarskiej CSU często zastanawiają się nad powołaniem własnego, niepodległego państwa, dając do zrozumienia że nie satysfakcjonuje ich posiadanie statusu landu należącego do RFN. Nie pamięta się już najczęściej jak tworzone granice kolonii w Afryce a następnie jak powstawały granice niepodległych państw afrykańskich a nawet tego, że Macedonia i Chorwacja były częścią Jugosławii, Kazachstan, Turkemnia i Tadżykistan były częścią istniejącego do 1991 roku Związku Radzieckiego. Kwestionowane często granice między Indiami a Pakistanem, czego przykładem mogą być spory i walki o Kaszmir, wyznaczył urzędnik brytyjskiego rządu Cyril Radcliff w okresie zakończenia brytyjskiego panowania w Indiach w latach 1858–

1947, opierając się przede wszystkim o zasięg wyznawanych religii. Po obaleniu w Libii pułkownika Kadafiego, separatystyczne dążenia Cyrenajki zostały przedstawione międzynarodowej społeczności. Argentyna nie uznaje wysp Malwinów (Falklandów) zabranych Argentynie w 1820 roku i przyłączonych w 1833 roku do Wielkiej Brytanii jako „zamorskie terytorium Zjednoczonego Królestwa”. Wyspy Wielkanocne zajęte przez Chile w 1888 roku, często przypominają opinii światowej, że chcą utworzyć samodzielne i niepodległe państwo.

Trudno przecenić rolę granic państwowych we współczesnym świecie. Są one wyjątkowo ważnym czynnikiem istnienia państw i ich funkcjonowania. Nie umniejszając roli różnych podziałów istniejących wewnątrz granic państwowych, m.in. terytorialnych, np. na gminy, powiaty, regiony czy dotyczących ukształtowania terenu, historii, religii, narodowości, obronności itd., należy podkreślić, że granice państwowe łączą się ściśle z dążeniami niepodległościowymi, tradycjami a nawet określonymi sentymentami, że państwa nie mogą istnieć bez określenia swoich granic, które z reguły mają wielki wpływ na ekonomię, cywilizację i kulturę czy obronność. Znajomość roli granic państwowych i ich tworzenia jest określonym obowiązkiem obywateli oraz zdawania sobie sprawy z tego, jak ważną rolę odgrywają w relacjach politycznych państwa ze światem.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i wpływ poczynań jej organów na status i rolę granic państw członkowskich jest zagadnieniem ważnym i ściśle łączącym się z dążeniami do stania się integralną częścią wspólnoty a nie tylko określonym członkiem jakiejś strefy wolnego handlu czy luźnej federacji. Można stwierdzić, że członkostwo Unii Europejskiej łącznie ze zmianami w roli granic państwowych, które stały się jej granicami wewnętrznymi, stwarza dobrą perspektywę dla społeczeństwa polskiego i jego państwa.

## ABSTRACT

### Selected issues of creating and of the role of national borders

A state border is most often defined as a line perpendicular to the surface of the earth, separating the territory of one state from other states or from areas not belonging to any state. The legal regulations of state borders are a result of wars, geographical factors, defense strategy, economic and communication development as well as of tradition. Poland is an example of a state which often changes its boundaries, moving its territory to the east or to the west, making wars and concluding border agreements with other countries. After World War One, Polish borders were based on the Treaty of Versailles Conference of 1919 and the treaty signed with Russia in 1921. The borders created after World War Two were based on the resolutions of the Potsdam Conference of 1945. Polish delegations have taken an active part in both conferences. Joining the European Union in 2004 and the Schengen area resulted in certain changes in the role of state borders. The eastern border became the EU border and the western and southern borders became internal borders. Around the world we can observe aspirations towards creating new states. Ethnic, economic and military issues influence changes in national borders. National borders are a very important factor in the existence, functioning and the role of individual states.

## Blaski i cienie nowelizacji prawa cywilnego sądowego (sędziowskie dylematy<sup>1</sup>)

I. Aktualnie Polska wkroczyła na drogę doktrynalnej i legislacyjnej kontynuacji przedwojennych osiągnięć, a w doktrynie – w ramach dyskusji nad koniecznością (potrzebą) zmian w k.p.c., czy wręcz opracowania nowego kodeksu, wobec jego „dekompozycji”<sup>2</sup> – wskazuje się na kolejne instytucje prawnoprocesowe, które powinny być poddane ocenie<sup>3</sup>. Na przestrzeni lat Kodeks

---

<sup>1</sup> Autor pełni służbę na stanowisku SSO.

<sup>2</sup> T. Ereciński, *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „PiP” 2004, nr 4, s. 9; tenże, *O uwarunkowaniach, potrzebie oraz zakresie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, *Polski Proces Cywilny*, rok I, nr 1, Warszawa 2010, s. 9–19, w którym autor deklaruje się jako zwolennik przeniesienia do nowego kodeksu, nawet bez zmian, wszystkich rozwiązań, które ukształtowane w toku ewolucji sprawdziły się w praktyce i odpowiadają wymaganiom współczesnego postępowania sądowego. Stanowisko swoje potwierdził podczas wystąpienia na Ogólnopolskim Zjeździe Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego, Katowice–Kocierz, 26–29 września 2013 r., przesądzając jednocześnie (jako Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej) kwestie kontynuowania prac nad „nowym” projektem k.p.c.

<sup>3</sup> A. Oklejak, *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego w czterdziestolecie jego istnienia* [w:] *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanym (7–9.10.2005 r.)*, Kraków 2006, s. 7–15; F. Zedler, *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego* [w:] *Czterdziestolecie*, s. 309–329. Na potrzebę kontynuacji zwraca uwagę W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego*, „PiP” 2004, z. 4, s. 11 i n., choć autor wskazuje kierunki zmian obecnego k.p.c.; tenże, *Kształtowanie się nowożytnego europejskiego kontynentalnego prawa postępowania cywilnego*

postępowania cywilnego był wielokrotnie nowelizowany, co wynikało z konieczności dostosowania zawartych w nim przepisów do zachodzących przekształceń ustrojowych, jak i będących następstwem uchwalanych zmian przepisów prawa materialnego. Najpoważniejsze nowelizacje miały miejsce w latach 1985, 1989, 1990, 1996, 2000, 2004, 2005, 2006, 2007 czy 2012 r. Rewolucyjną wręcz zmianę przyniosła nowelizacja zawarta w ustawie z 1 marca 1996 r.<sup>4</sup> Doprowadziła ona do ograniczenia w znacznym stopniu obowiązywania reguły prawdy materialnej (obiektywnej)<sup>5</sup>, przywróciła regułę kontradiktoryjności oraz sporności, zwiększyła wagę aktów dyspozytywnych stron, ograniczyła sądową ich kontrolę oraz dokonała zasadniczej reformy systemu środków zaskarżenia. Zmiany te nawiązywały do tradycji II Rzeczypospolitej, co znalazło potwierdzenie w wypowiedziach przedstawicieli doktryny, m.in. T. Ereciński<sup>6</sup> stwierdził, że: „Ustawa oznacza powrót do przedwojennego modelu sądownictwa trójinstancyjnego, zaś skarga apelacyjna staje się środkiem odwoławczym dewolutywnym o charakterze renowacyjnym, wzorowanym na skardze apelacyjnej k.p.c. z 1932 r.”.

W podobnym kierunku poszły zmiany wprowadzone nowelizacją k.p.c. z 24 maja 2000 r.<sup>7</sup> Wprowadzała ona m.in. zmiany, które w założeniu ustawodawcy miały umożliwić uproszczenie i przyspieszenie postępowania. Doświadczenia ostatnich lat nie potwierdziły tych oczekiwań.

---

*a prawo polskie [w:] Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006.

<sup>4</sup> Dz. U. nr 43, poz. 189 z późn. zm.

<sup>5</sup> A. Kallaus, *Konsekwencje prawne zmiany przepisu art. 3 k.p.c. w postępowaniu procesowym*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 4, s. 137 i n.; J. Jankowski, *Nowelizacje k.p.c. wprowadzone w 2005 r.*, Biblioteka Monitora Prawniczego, Warszawa 2005, s. 3.

<sup>6</sup> T. Ereciński, *Apelacja i kasacja w procesie cywilnym*, Warszawa 1996, s. 13–14.

<sup>7</sup> Dz. U. nr 48, poz. 554.



Poważną zmianę k.p.c. (zmieniono łącznie około 200 artykułów) wprowadzono ustawą z 2 lipca 2004 r.<sup>8</sup> W jej wyniku doszło do przebudowania modelu postępowania zabezpieczającego co doprowadziło do wyodrębnienia tegoż postępowania w części drugiej kodeksu<sup>9</sup>. Zasadność zmian dokonanych tą nowelizacją była zróżnicowana, jedne ograniczały się do korekty, inne zaś miały znaczenie systemowe. W powszechnej ocenie nowelizacja ta zerwała z sprawdzonymi i utrwalonymi rozwiązaniami, zarówno w zakresie systematyki k.p.c., jak i utrwalonej terminologii prawniczej<sup>10</sup>.

Znaczenie takie należy przypisać nowelizacji k.p.c. z 22 grudnia 2004 r.<sup>11</sup> W jej wyniku dodano do k.p.c. Dział Va, który w art. 398<sup>1</sup> § 1 zlikwidował trójinstancyjność postępowania cywilnego. Należy zadać pytanie, co było powodem takiej zmiany, skoro zarówno w opinii przedstawicieli doktryny, jak i praktyki powrót do systemu trójinstancyjnego był wyrazem ciągłości podstawowych instytucji k.p.c. z 1932 r., co czyniło, że zarówno poglądy doktryny, jak i orzecznictwo przedwojenne zachowało w tej mierze swoją aktualność<sup>12</sup>.

Istotne znaczenie dla spójności regulacji postępowania cywilnego miały zmiany wprowadzone na podstawie ustawy z 28 lipca 2005 r.<sup>13</sup> Zmieniono po raz kolejny strukturę k.p.c. wprowadzając nowe uregulowanie sądownictwa polubownego (wprowadzono część V) oraz uzupełniono treść k.p.c. o instytucje mediacji.

---

<sup>8</sup> Dz. U. nr 172, poz. 1804.

<sup>9</sup> Zabieg ten ocenić należy pozytywnie, gdyż co do idei zabezpieczenie roszczenia ma luźny związek z egzekucją i tylko w zakresie odpowiedniego stosowania niektórych przepisów, w celu przeprowadzenia egzekucji.

<sup>10</sup> A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 6 wydanie, Warszawa 2012, s. 1164.

<sup>11</sup> Dz. U. nr 13, poz. 98.

<sup>12</sup> T. Wiśniewski, *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996, s. 5; A. Jakubecki, *Wprowadzenie do k.p.c.*, Lublin 1996, s. 1 i 7–12.

<sup>13</sup> Dz. U. nr 172, poz. 1438 i nr 178, poz. 1478.

Natomiast ważnym z punktu widzenia postępu jest złożona problematyka związana z wprowadzaniem elementów informatyki i technologii elektronicznej do sądów. Według A. M. Pessoa Vaz<sup>14</sup>, technologia, a ściślej elektronika i cybernetyka w ich połączeniu z normami procesowymi spełniały w ostatnich latach ważną rolę w sądowym, wymiarze sprawiedliwości, zapewniając ścisłość i dokładność fundamentalnych postanowień w sprawach sądowych. Stanowi środek ochrony i nadzoru nad gwarancjami sądowymi obywateli, zapewniając ścisłość dokumentacji i nagrania dowodu ustnego oraz dwustopniowości sądownictwa w dziedzinie faktu i prawa

Do chwili obecnej nastąpiło około 150 zmian kodeksu postępowania cywilnego, co budzi uzasadnioną, krytyczną ocenę pod adresem ustawodawcy. Ten sposób postępowania nie ma praktycznie końca i prowadzi do największego z nadużyć w majestacie państwa prawnego, tj. do osłabienia jego siły na skutek mnogości, czy wręcz hipertrofii. Nie powstrzymuje tej anomalii przestroga procesualisty S. Gołąba, który już w okresie II Rzeczypospolitej przeciwstawiał się nieprzemyślanym zmianom, utrudniającym pracę sądów, zagrażającym idei ich niezawisłości i bezstronności<sup>15</sup>. Twierdził, że: „nie należy rozpoczynać poprawy stosunków w państwie od ustawicznej nowelizacji świeżo ogłaszanych przepisów prawnych, od ciągłych, nieraz wprost historycznych zmian

---

<sup>14</sup> A. M. Pessoa Vaz, *Informatique et justice* [w:] *Unity of Civil Procedural Law and Its National Divergencies*, red. M. Sawczuk, Lublin 1994, s. 276–279. Tą problematyką zajmowali się m.in. Fr. Studnicki, *Wprowadzenie do informatyki prawniczej*, Warszawa 1978, s. 13–27 i 273 i n. czy P. Gilles, *Zivilgerichtsverfahren, Teletechnik und E-Prozessrecht* [w:] *Zu den Anfängen einer Elektronifizierung des Zivilprozesses in Deutschland und ihrer Verrechtlichung in der deutschen Zivilprozessordnung*, *Zeitschrift für Zivilprozeß* (Band und Seite) 2005, z. 4, s. 388 i n.

<sup>15</sup> Do pochopnych zmian prawa zawsze starali się nie dopuszczać m.in. H. Trammer, W. Siedlecki, Z. Resich, M. Sawczuk, K. Piasecki, K. Korzan, W. Broniewicz, A. Szpunar, W. Czachórski, S. Wójcik.

w materiale prawodawczym – zmian, które można przekląć, jak Dante złorzeczył niegdyś prawodawstwu Florencji”<sup>16</sup>.

Autorzy kolejnych nowel, tak chętnie nawiązujący do regulacji unijnych zapominają o ugruntowanej w państwach członkowskich Unii tezie o „regulacji przez zaniechanie regulacji”, czyli o potrzebie maksymalnego wykorzystania orzecznictwa sądowego. Dopóki nie prowadzi ono do interpretacji *contra legem*, nie należy zmieniać obowiązujących przepisów prawa, które poddają się jeszcze wykładni sądowej. Jednocześnie zdając sobie sprawę z tego, iż nauka i praktyka mają niestety niewielki wpływ na propozycje poselskie, może uda się w rozumnym kompromisie przynajmniej ograniczyć ich liczbę, zmieniając choćby zapisy regulaminu sejmowego, w zakresie regulacji kodeksowych. Przypomnieć należy, że w okresie parlamentaryzmu II Rzeczypospolitej władza ustawodawcza miała obowiązek przegłosować akt prawny, który został złożony do Sejmu lub go odrzucić (ewentualna dyskusja nad poprawkami nie wykraczała poza idee kodyfikatorów).

Wydaje się, że już nowelizacje k.p.c. z 1989 r. i 1996 r. usunęły tzw. obce naleciałości wzorowane na procedurach obowiązujących w byłym Związku Sowieckim oraz ich kalki z okresu PRL. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w wypowiedziach z tamtego okresu. Między innymi ówczesny Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego Z. Radwański stwierdził, że: „(...) polski k.p.c. po jego gruntownym „odświeżeniu” spełnia podstawowe wymogi, jakie sformułowali eksperci międzynarodowi pod adresem procedur cywilnych obowiązujących w krajach należących do Unii Europejskiej”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> S. Gołąb, *Podstawowe banalności prawnicze w kodyfikacji*, Głos Prawa, Lwów 1931, s. 8; tenże, *Przekleństwo nowelizacji*, Głos Prawa, Lwów 1932, s. 16 oraz uwagi do projektu k.p.c. zawarte w uzasadnieniu tego autora na podstawie jego referatu (Kom. Kod., t. I, z. 6, s. 127, ustęp przedostatni).

<sup>17</sup> Podobnie, T. Misiuk-Jodłowska, J. Lapiere, *Polskie prawo procesowe cywilne a projekt ekspertów Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1996, z. 4, s. 746.

Tym bardziej, że kolejne nowelizacje zakładały szybsze rozpoznawanie spraw drobnych, lepsze wykorzystanie postępowania nakazowego i upominawczego, co miało dać więcej czasu na sprawy ważne, jurydycznie bardziej zawiłe. Tymczasem praktyka ostatnich lat tego założenia nie potwierdziła. Przeprowadzone zmiany w sposób istotny nie usprawniły postępowania, gdyż owo usprawnienie należy do desygnatów terminów, które wymagają określenia, na czym to usprawnienie ma polegać. Tego zaś nie uczyniono, a w zamian nieustannie poszerzano kognicję sądów w zakresie spraw, które powinny być rozstrzygane przez inne organy służące ochronie prawnej.

Powstają pytania, czemu miały służyć kolejne nowelizacje?, czy nie wymknęły się spod logicznej kontroli?, czy wreszcie świadomie lub nie miały przygotować grunt pod ostateczne „wylimowanie” z życia prawnego i świadomości społecznej k.p.c. z 1964 r., będącego udaną kontynuacją k.p.c. z 1930 r. uznanego za jedną z najnowocześniejszych ustaw procesowych w Europie<sup>18</sup>.

**II.** Przypomnijmy zatem, że do momentu kodyfikacji, która nastąpiła w 1930 r.<sup>19</sup> proces cywilny regulowały na ziemiach polskich przepisy ustaw zaborczych: niemieckiej, rosyjskiej, austriackiej, a na Spiszu i Orawie ustawodawstwo węgierskie. Jednolity tekst k.p.c. wszedł w życie 1 stycznia 1933 r. Kodeks uzyskał opinię jednego z najnowocześniejszych i merytorycznie dojrzałych (opinie niemieckie A. Kanna<sup>20</sup> i A. Schönke<sup>21</sup>, polskie W. Siedleckiego<sup>22</sup> i E. Wengerka<sup>23</sup>)<sup>24</sup>, a opinia ta dzięki E. Wengerkowi jest

---

<sup>18</sup> W. Siedlecki, *Nowożytny proces cywilny* [w:] *Studia z dziejów Wydziału Prawa UJ*, red. M. Patkaniowski, Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze, z. 18, Kraków 1964, s. 316 i n.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 29 listopada 1930 r. (Dz. U. z 1932 r., nr 112, poz. 934).

<sup>20</sup> R. Kann, *Die polnische ZPO*, „Zeitschrift für Ostrecht”, Sonderausgabe 1933, z. 1, s. 7.

<sup>21</sup> A. Schönke, *Grundsätze des Zivilprozeßrechts in rechtsvergleichender Betrachtung*, „Zeitschrift für deutsches Recht” 1936, s. 441.

<sup>22</sup> W. Siedlecki, *Europäisches Rechtshandbuch*, 1938, s. 73.

w Europie zachodniej utrwalona i uznawana do dnia dzisiejszego<sup>25</sup>. Szczególne znaczenie z punktu widzenia informowania za granicę o stanie naszego ustawodawstwa i osiągnięć polskiej nauki prawa procesowego cywilnego (szczególnie przedwojennego k.p.c.) miały publikacje obcojęzyczne tego autora, udział w międzynarodowych kongresach, zjazdach, a także prowadzenie zajęć dydaktycznych na obcych uczelniach<sup>26</sup>. Był on udanym rezultatem tej koncepcji kodyfikatorów, którzy czerpali co najlepsze z rosyjskiej, niemieckiej, austriackiej, francuskiej i węgierskiej procedury cywilnej. Kodeks ten opierał się na klasycznych, tradycyjnych regułach europejskich systemów procesowych w sprawach cywilnych, takich jak: dyspozycyjność, sporność, kontradictoryjność i równość stron. Członkowie Komisji opracowujący projekt kodeksu postępowania cywilnego<sup>27</sup>, stosując metodę porównawczo-krytyczną w znaczeniu współczesnym<sup>28</sup>, wydobyli z ustawodaw-

<sup>23</sup> E. Wengerek, *Die Grundlagen des Zivilprozeßrechts in Polen*, „Juristen Zeitung” 1968, nr 20, s. 647.

<sup>24</sup> Według L. Nemeth’a mimo wpływu nauki austriackiej oraz niemieckiej, polski k.p.c. z 1932 r. nie był dziełem, w którym odbijały się tylko wpływy austriackie i niemieckie, lecz był udanym owocem polskiej techniki legislacyjnej, któremu ustawodawstwo państw zaborczych służyło za wzór, lecz w którym widać również wpływ prawa francuskiego i szwajcarskiego (por. M. Sawczuk, *O związkach między prawem cywilnym francuskim a polskim. Opracowanie współczesnego polskiego kodeksu postępowania cywilnego w latach 1916–1932–1933* [w:] *Les pouvoirs d’office du juge civil en matiere des preuves. Mélanges en l’honneur de Roger Perrot*, Paris 1996); por. także K. Piasecki, *Problemy legislacyjne procedur cywilnych*, „Nowe Prawo” 1985, nr 4, s. 5.

<sup>25</sup> Aktualnie M. Sawczuk, *Sulla riforma della procedura civile polacca*, „Rivista di Diritto Processuale”, Anno XLIX, Seconda Serie, 1989, nr 4, s. 1023.

<sup>26</sup> Zur Charakteristik dieser ZPO siehe Wengerek, JZ 1920, 1968, s. 647.

<sup>27</sup> Jego współautorami byli: J. J. Litauer, F. K. Fierich, M. Allerhand, S. Gołąb, E. Waśkowski, J. Skąpski, J. Trammer, W. Mańkowski, T. Dziurzyński, K. Stefko, A. Parczewski.

<sup>28</sup> J. Hroboni, *Syntetyczna ocena polskiej procedury cywilnej w świetle materiałów ustawodawczych*, „Przegląd Prawa i Administracji imienia E. Tilla”, Lwów 1931, s. 16–49; tegoż *Ogólne rozważania z powodu wprowadzenia k.p.c.*, „Nowy Proces Cywilny” 1933, nr 1, s. 8, gdzie tak ocenił k.p.c. z 1932 r.: „Nie ma w tym kodeksie nic takiego, co by obrażało poczucie prawne i moralne społeczeństwa;

stwa, orzecznictwa i doktryny wyżej wymienionych krajów to, co było w nich najlepsze, kulturowo przyswajalne, a w szczególności idee, które wykorzystywano w pracy porównawczej<sup>29</sup>. Komisja uczyniła coś więcej, a mianowicie uwzględniając niewątpliwe zdobycze odzwierciedlające stan kodyfikacji wyżej wymienionych państw, usunęła z nich jednocześnie mankamenty ujawnione w toku teoretycznych analiz instytucji procesowych, jak i w toku praktyki polskiej przy rozpoznawaniu przez sądy spraw cywilnych. W konsekwencji uznaje się, że należące (według klasyfikacji M. Ancela – przyswojonej w tłumaczeniu K. Piaseckiego) do typu romańsko-germańskiego polskie prawo cywilne sądowe okresu II Rzeczypospolitej (kodeks postępowania cywilnego z roku 1930/32 i ustawa o organizacji sądownictwa 1928 r. – por. opracowania S. Gołąba, M. Waligórskiego, S. Włodyki) swoim poziomem merytorycznym i podstawowymi założeniami nie ustępowało wówczas prawu sądowemu cywilnemu w Niemczech, we Francji, Austrii, Szwajcarii, Włoszech i na Węgrzech, co dzisiaj ułatwia powiązanie instytucji polskich ze wspólnotowymi<sup>30</sup>.

---

przeciwnie, wszędzie przejawia się rozumna troska o to, aby potrzeby życiowe były zaspakajane jak najlepiej, jak najtaniej – i w słusznych granicach. Ujemne strony łatwo dadzą się usunąć, nie naruszają bowiem rdzenia nowego ustroju procesu”.

<sup>29</sup> Pod względem rozwiązań szczegółowych kodeks nie wprowadzał żadnych radykalnych nowości, wychodząc z założenia, że życie prawne nie może być terenem doktrynalnych eksperymentów. Jak głosiło uzasadnienie kodeks „nie czyni gwałtownych przeskoków i nie wprowadza radykalnych nowości”, natomiast dąży do „harmonijnego połączenia różnych poglądów i przyzwyczajzeń dzielnicowych”. Przypomnieć należy wypowiedź A. Szpunara, którą cytuje S. Wójcik, *Cele konferencji w świetle obecnej sytuacji w polskiej cywilistyce* [w:] *Czterdzieści lat k.c.*, Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie, 8–10 października 2004 r., Warszawa 2006, s. 33; o tym, że: „powinniśmy przyjmować tylko takie nowe rozwiązania, które zostały wypróbowane w dotychczasowym rozwoju danej dziedziny prawa cywilnego”.

<sup>30</sup> M. Sawczuk, *Uwagi o europejskim prawie sądowym cywilnym i o odrębnościach krajowego prawa sądowego* [w:] *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, red. M. Sawczuk, Lublin 1997, s. 59.

Od reformy k.p.c. z 1932 r. i organizacji sądownictwa w 1955 r. w myśl „zasad prawa socjalistycznego”, wszystkie przedwojenne instytucje i założenia k.p.c. były uważane za tzw. „odrębności burżuazyjne”<sup>31</sup>. Wyeliminowano wpływy tzw. doktryny burżuazyjnej, szczególnie włoskiej<sup>32</sup>, której zwolennikiem był Profesor UJ – (w latach 1933–1950) – M. Waligórski<sup>33</sup>. W latach 1950–1977 nastąpiło rozluźnienie między prawem procesowym cywilnym a sądem, niwecząc tym samym konstytucyjne idee prawa sądowego cywilnego, których przestrzegania domagała się nauka polska<sup>34</sup>.

Należy podkreślić, że skarbiec idei i doświadczeń zawarty w doktrynie i orzecznictwie Sądu Najwyższego II Rzeczypospolitej został zachowany w kodeksie postępowania cywilnego z 1964 r. (głównie dzięki postawie Z. Resicha, W. Siedleckiego i H. Tramme-

---

<sup>31</sup> Tzw. „reformacja” k.p.c. z 1932 r. wdrażana w latach 1950–1955 była realizowana zgodnie z założeniami przedstawionymi przez Profesora J. Jodłowskiego, zob. J. Jodłowski, *Nowy etap przebudowy polskiego procesu cywilnego*, Warszawa 1953, s. 5–71.

<sup>32</sup> Pisał o tym w swych wspomnieniach Profesor W. Siedlecki, *Spojrzenie wstecz*, Kraków 1989, nakład własny autora, s. 155): (...) „Pod koniec zaś tego okresu odbył się w Warszawie Pierwszy Kongres Nauki Polskiej (w dniach od 19 czerwca do 2 lipca 1951 r.), w którym uczestniczyłem wraz z niemal wszystkimi profesorami, zwłaszcza w obradach Podsekcji Prawa. Kongres ten był poprzedzony dwoma zebraniem ogólnymi: procesualistów (w dniu 22 maja 1950 r.) oraz cywilistów (10 czerwca), w których także brałem czynny udział. Na pierwszym zebraniu poddano krytyce stan nauki prawa procesowego cywilnego w Polsce Ludowej, jako pozostającej pod wpływem nauki burżuazyjnej, zwłaszcza włoskiej, kierując ten zarzut pod adresem prof. Waligórskiego, który właśnie niedawno wydał dwutomowy podręcznik tego działu prawa. Z tego rodzaju ostrą krytyką wystąpił prof. Jerzy Jodłowski”.

<sup>33</sup> N. Picardi, *Włoski proces cywilny* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, wyd. I, Białystok–Warszawa 2000, s. 1144, który stwierdza, że Marian Waligórski zasługuje na miano „pomostu włoskiego”.

<sup>34</sup> M. Sawczuk, *Protection judiciaire civile des droits de l'homme en Pologne* [w:] *Judicial Protection of Human Rights at the National and International Level*, Giuffrè Editore, Bologne 1991. Edycja z okazji dziesięćsetlecia Uniwersytetu w Bolonii.

ra), co pozwala dziś, na korzystanie z doktryny, orzecznictwa a nawet z ustawodawstwa przedwojennego<sup>35</sup>. Szczególną uwagę zwracają humanitarne i wysoce społecznie użyteczne rozwiązania zagadnień z dziedziny postępowania nieprocesowego, podkreślające odrębności postępowania niespornego oraz przywołujące na myśl idee Kongresu z Bolonii (remedium ochrony podstawowych praw człowieka w postępowaniu nieprocesowym)<sup>36</sup>.

W latach 1986–1989 podjęto próbę utworzenia nowego k.p.c. (analogicznie do r. 1955). Próbom tym sprzeciwiał się m.in. Profesor Władysław Siedlecki<sup>37</sup>. To m.in. Jego osobistym staraniem<sup>38</sup>, podejmowanym w trakcie prac legislacyjnych zawdzięczamy okoliczność, że polski kodeks z 1964 r. przejął wiele z kodeksu z 1930 r. co jednoznacznie wskazuje na ciągłość kodeksowej normy, a także i treści prawa postępowania cywilnego<sup>39</sup>. To zasługa kodyfikatorów z 1964 r. z W. Siedleckim, Z. Resichem, M. Lisiewskim i H. Trammerem na czele, a jest ona tym większa, że projekt k.p.c. z 1955 r. niweczył dorobek doktrynalny lat 30-tych, a tym

---

<sup>35</sup> M. Sawczuk, *Uwagi o europejskim prawie sądowym cywilnym i o odrębnościach krajowego prawa sądowego* [w:] *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe...*, op. cit., s. 59.

<sup>36</sup> M. Sawczuk, *O celach i funkcjach postępowania cywilnego procesowego i nieprocesowego (niespornego)* [w:] *Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae, Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, red. A. Marciniak, Łódź 1998, s. 328.

<sup>37</sup> M. Sawczuk, *Głos w dyskusji* [w:] *Współczesne tendencje rozwoju procedury cywilnej w Europie*, Materiały międzynarodowej konferencji naukowej, Popowo, 25–27 październik 1988 r., red. E. Warzocha, Warszawa 1990, s. 211.

<sup>38</sup> P. Osowy, *Nieprzemijające dzieło Profesora Władysława Siedleckiego*, „Rejent” 2009, nr 6, s. 84–97.

<sup>39</sup> Por. ocenę k.p.c. dokonaną przez J. Borkowskiego, przedstawiciela doktryny postępowania administracyjnego – „(...) k.p.c. z 1964 r. zbudowany jest według przemyślanej głęboko koncepcji, ma rozbudowane gwarancje procesowe i zapewnia poprawną realizację prawa do sądu”, w: *Przepisy postępowania cywilnego w procedurze administracyjnej* [w:] *Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae, Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza...*, op. cit., s. 52–53; M. Sawczuk, E. Wengerek, *Hasło*, [w:] WEP, op. cit., s. 496.



samym zmierzał do likwidacji odrębności (miały cechy instytucji zachodnich) narodowej polskiego cywilnego prawa sądowego<sup>40</sup>.

**III.** Wydaje się, że w dziś na wszystkich polach twórczości, a więc także i na polu ustawodawstwa, poszukuje się za wszelką cenę nowości, gdyż tego wymaga duch czasu. Jednakże to dążenie do nowych dróg, ta chciwość oryginalności, wypływająca z pragnienia pozbycia się form dawnych, powinna pozostawać pod logiczną kontrolą<sup>41</sup>. Coraz wyraźniej ten pęd dostrzega się w wypowiedziach krytycznych doktryny (m.in. W. Broniewicz, M. Sawczuk, T. Ereciński, J. Jankowski, A. Zieliński). Szczególnie bowiem w dziedzinie ustawodawczej wprowadzanie zbyt ryzykownych zmian, dostatecznie nie wypróbowanych czy też nie wynikających z rodzimych doświadczeń, może okazać się zabiegiem tyleż nowatorskim, co w dalszej perspektywie budzącym wątpliwości, co może być spotęgowane wyraźnym „osłabieniem” przestrzegania reguł właściwej techniki legislacyjnej<sup>42</sup>. Potwierdzają to nowele Kodeksu postępowania cywilnego z ostatnich kilkunastu lat, przy uzasadnianiu których daje się wyraźnie zauważyć, że kolejne są próbą naprawienia tego, co zostało popsute przez wcześniejszą i które zamiast dawania spójnej i logicznej odpowiedzi na powstające pytania (problemy), jedynie je potęgują (głównie z powodu braku desygnatów wprowadzanych do k.p.c.). Bo jeżeli pod dostojnym mianem Kodeksu rozumieć należy jego kompleksowe, spójne dzieło, to k.p.c. w obecnej wersji zdaje się tego nie potwierdzać. Nie zadbano bowiem przy jego nowelizacji ani o jego jednolitość terminologiczną, ani o komplementarność uregulowań. Wady kolejnych nowelizacji stanowią wynik błędów, popeł-

<sup>40</sup> M. Sawczuk, *Uwagi o europejskim prawie sądowym cywilnym i o odrębnościach krajowego prawa sądowego...*, op. cit., s. 66.

<sup>41</sup> J. Hroboni, *Syntetyczna ocena polskiej procedury cywilnej w świetle materiałów ustawodawczych...*, op. cit., s. 23.

<sup>42</sup> Zwracano już na to uwagę w starożytnym Rzymie w paremi: „*Ubi ius incertum, ibi ius nullum*” (gdzie prawo niepewne, tam nie ma prawa), zob. M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Kraków 1999, s. 124.

nianych przez jego autorów. Bywają one trojaki: błędy w myśli, w wysłowieniu i w układzie. W myśli polegają na niesłusznym i niecelowym normowaniu stosunków, których dotyczy ustawa; w wysłowieniu na użyciu nieodpowiednich, nie oddających rzeczywistej myśli autora wyrazów; w układzie to brak jednolitej terminologii, tautologie, pleonazmy, kazuistyka oraz nieprawidłowa systematyzacja, która stwarza fikcję zupełności norm prawnych<sup>43</sup>.

Dostrzegali to już S. Gołąb<sup>44</sup>, którego zdaniem: „(...) jedynie pożądane są nowości tylko konieczne, wywołane piekącą potrzebą, jako też takie, które oznaczają niewątpliwe pogłębienie dotychczas zajmowanego stanowiska, a zatem polepszenie dotychczasowych ustaw procesowych”.

I w tej kwestii powracają, (aktualne szczególnie dziś) wypowiedzi Profesora W. Siedleckiego dotyczące odwiecznej bolączki nowelizacji: „(...) Biorąc pod uwagę treść moich przeglądów orzecznictwa SN z okresu przeszło dwudziestolecia obowiązywania k.p.c., mogę śmiało twierdzić, że kodeks ten zdał w praktyce swój społeczny egzamin (...). Z tym większą przeto ostrożnością należy obecnie podchodzić do projektowanej gruntownej reformy k.p.c., aby nie osiągnąć odwrotnego wyniku od zamierzonego, a to spowodowania stanu niepewności prawa i wywołania różnych wątpliwości czy trudności w praktyce w zakresie stosowania nowych przepisów. Poza tym należy raczej sięgać do przyczyn pewnych niekorzystnych zjawisk, które mogą nie omijać wymiaru

---

<sup>43</sup> Przypomnijmy zatem aktualną i dziś wypowiedź J. Skąpskiego (seniora): „(...) Każda nauka i niemal każdy zawód ma swoją terminologię, której zasób i bogactwo pozostaje w prostym stosunku do stopnia rozwoju danej nauki i ogólnej kultury. Prawo procesowe jest także nauką, która ma też swoją bogatą i starą terminologię, której zmieniać nie wolno, jak nie wolno dążyć do zubożenia języka polskiego norm prawnych przez usuwanie polskich terminów i znaczeń”, zob. J. Skąpski, *O język polski w kodeksie procedury cywilnej*, „Przegląd Sądowy” 1931, nr 3, s. 52.

<sup>44</sup> S. Gołąb, *Przekleństwo nowelizacji*, „Głos Prawa”, *op. cit.*, s. 16 oraz uwagi do projektu k.p.c. zawarte w uzasadnieniu tego autora na podstawie jego referatu (Kom. Kod., t. I, z. 6, s. 127, ustęp przedostatni).

sprawiedliwości w sprawach cywilnych, a nie widzieć tylko ich pośrednie skutki. Doświadczenie zaś wskazuje, że bardziej wskazane, bezpieczne i elastyczne jest wpływanie drogą wykładni obowiązujących przepisów na właściwą praktykę sądów<sup>45</sup>”, choć w innym miejscu Profesor „(...) nie wykluczył zarówno częściowych zmian wykładni przez SN, jak i pewnych zmian samych przepisów”<sup>46</sup>.

Ponadto podkreślał: „(...) Otóż chodzi o często spotykany – zwłaszcza wśród laików – pogląd, że przyczyną pewnych ujemnych zjawisk w życiu społecznym czy gospodarczym, są źle sformułowane przepisy prawne. Stąd też wyciąga się wniosek, że należy przepisy te zmienić, a wszystko ulegnie pożądanej poprawie. Nie sięga się do właściwych przyczyn istniejącego niekorzystnego stanu rzeczy i nie stara się ich usunąć. Stosunkowo najłatwiej jest zmienić obowiązujące przepisy prawne i w ten sposób starać się uspokoić niezadowolenie społeczeństwa, zapewniając, że tą drogą uzyska się poprawę sytuacji. Natomiast często nie bierze się pod uwagę, że każda zmiana obowiązujących przepisów prawnych łączy się z ryzykiem związanym z wejściem ich w życie. W szczególności, z możliwością różnych ich interpretacji w praktyce, nieraz nieprzewidzianych przez ustawodawcę, zwłaszcza gdy zmiany te następują w stosunkowo krótkim czasie i nie są dostatecznie wszechstronnie przemyślane. Wynika stąd niekiedy potrzeba dokonania dalszych znowu zmian ustawodawczych lub wydawania, niekiedy sprzecznych z ustawami, aktów prawnych niższego rzędu”<sup>47</sup>.

W liście do Z. Krzemińskiego W. Siedlecki zwracał uwagę, że we wszystkich pracach ustawodawczych należy zachować szczególną ostrożność, gdy chodzi o zasadnicze zmiany dotychczas obowiązujących przepisów prawnych, zwłaszcza kodeksów, które

---

<sup>45</sup> W. Siedlecki, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego. Prawo procesowe cywilne – 1986*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 88 i n.

<sup>46</sup> W. Siedlecki, *O usprawnienie i zwiększenie efektywności sądowego postępowania cywilnego*, „Nowe Prawo” 1979, nr 4, s. 10 i n.

<sup>47</sup> W. Siedlecki, *Spojrzenie wstecz...*, *op. cit.*, s. 51–52.

z natury rzeczy powinny być silne ze względu na potrzebę utrzymania powagi i ładu społecznego<sup>48</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się M. Sawczuk „Nie tylko w dziedzinie procesu cywilnego (...) obowiązywała idea zachowania instytucji z ustawodawstwa przedwojennego, dowodzących równorzędności polskiego przedwojennego ustawodawstwa z ustawodawstwami zachodnimi, a nawet przewyższania ich. Idea ta była słuszna dlatego, że nie niweczy się bez wyraźnej potrzeby dorobku zawartego w przepisach, orzecznictwie i doktrynie, a zbędne reformy kosztują; ponadto nie mamy zbyt wielu aktów prawnych mających uznanie w Europie; (...) reforma norm powinna być ostatnim etapem uzdrowienia wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych”<sup>49</sup>. W innym miejscu wskazany wyżej autor<sup>50</sup> stwierdza: „(...) Tradycja nie jest hamulcem, lecz konieczną jego podstawą, pomostem między tym, co było, a tym co jest i co się aktualnie dzieje, jest transmisją między osiągnięciami myśli

---

<sup>48</sup> W. Siedlecki, *Uwagi związane z otwartym listem Z. Krzezińskiego*, „Palestra” 1991, nr 5–7, s. 117 i n. Ma dziś swoją wymowę fragment listu skierowany do M. Sawczuka przez J. Skąpskiego (luty 1991 r.), który jest swoistym testamentem ideowym dla kolejnych pokoleń: „(...) Dziękuję bardzo za przesłaną mi odbitkę Pana referatu z 1988 r. Cenne wydają mi się zawsze Pana uwagi wykazujące związku obecnej k.p.c. z przedwojenną ustawą o procedurze. Jesteśmy teraz w okresie różnych zmian, które z całą pewnością wywierają też wpływ na k.p.c. Oby tylko szły one we właściwym kierunku. Kiedyś rozmawiałem z Prof. Siedleckim, który bardzo boleśnie odczuwa każdą ingerencję w dotychczasową redakcję k.p.c.”.

<sup>49</sup> M. Sawczuk, *Współczesne tendencje rozwoju procedury cywilnej w Europie*, Materiały międzynarodowej konferencji naukowej Popowo 25–27 październik 1988 r., red. E. Warzocha, Warszawa 1990, s. 215; tegoż, *Tradycja a postęp w nowelizacji cywilnego prawa sądowego* [w:] *Prawo własności intelektualnej wczoraj, dziś i jutro*, J. Barta (red.) i A. Matlak (red.), Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ, z. 100, Warszawa 2008, s. 396–397, gdzie na s. 388 powołuje się na pracę F. Baura, *Funktionswandel des Zivilprozesses?*, [w:] *Tradition und Fortschritt im Recht* z 1962 r., Mohr 1977.

<sup>50</sup> M. Sawczuk, *Tradycja a postęp w nowelizacji cywilnego prawa sądowego* (in statu nascendi) [w:] *Teka Komisji Prawniczej PAN*, red. M. Sawczuk, t. I, Lublin 2008, s. 164.

i praktyki dawnych generacji a zdobyczami generacji nowych. W tym znaczeniu tradycja należy także do teraźniejszości. Nie ma bowiem – i nie może być – nowych idei, nawet najbardziej wzniosłych, bez związku z tym, co było w przeszłości”<sup>51</sup>.

K. Piasecki, rozważając potrzebę reformy postępowania cywilnego zauważa, że: „należy pamiętać o podstawowym zagadnieniu, jakim jest w tej mierze problem waloru społecznego stabilności prawa w ogóle. Nie należy popierać jakichś ekstremistycznych dążeń do reformy za wszelką cenę, gdyż „istota” rzeczy nie leży w sferze reformy prawa (kodyfikacji, rekodyfikacji, nowelizacji), ale w dziedzinie praktycznej usuwania błędów za pomocą innych dostępnych w systemie prawnych środków”. Prawo procesowe ma duże możliwości interpretacyjno-adaptacyjne<sup>52</sup>.

Powyższe wypowiedzi jednoznacznie wskazują na fakt, że to właśnie w kompromisie teorii z praktyką, zawarta jest ta tajemnica, dlaczego k.p.c. z 1932 r. jak i ten z 1964 r. – mimo niedociągnięć, braków i usterek, wykazywanych w różnych krytycznych ocenach, stanowi dowód wielkiej kultury prawnej, utrwalił się w świadomości cywilistów oraz zaskarbił sobie sympatie i uznanie szerokich kół prawniczych tak w kraju jak i za granicą (tekst k.p.c. z 1964 r. był tłumaczony na języki: niemiecki, włoski i francuski).

Jest to dorobek, którego nie wolno przekreślić doraźnymi, nie do końca przemyślanymi ingerencjami w strukturę Kodeksu, bez uwzględnienia desygnatów pojęć (terminów).

---

<sup>51</sup> Także współcześnie tradycja i postęp nabrały międzynarodowego znaczenia, o czym przekonuje m.in. dzieło pt. *European Tradition in Civil Procedure*, Oxford 2005 i *The Law's Delay*, Oxford 2005, red. C. H. van Rhee. Jego omówienia dokonał m.in. M. Sawczuk, *Tradycja a postęp w nowelizacji cywilnego prawa sądowego (in statu nascendi)* [w:] *Teka Komisji Prawniczej*, t. I, Lublin 2008, s. 162–165.

<sup>52</sup> K. Piasecki, *Funkcjonowanie kodeksu postępowania cywilnego w praktyce*, Materiały na konferencje naukową Popowo 25–27 października 1984 r., „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1987, nr 25, s. 244.

Przypomnijmy zatem, że modelem, na którym opiera się system obecnego k.p.c. jest jego podkład ideowy stworzony w wersji z 1930 r. Są to fundamentalne reguły postępowania. Idea porządkowania materii procesu według określonych reguł, które to uporządkowanie ma wartość szczególną dla efektywnego postępowania podmiotów procesowych<sup>53</sup> znalazła swój wyraz w dokonanym przez W. Siedleckiego podziale reguł (zasad) k.p.c. z 1964 r. na dwie grupy. Do pierwszej zalicza: „te, które bądź po raz pierwszy zostały zdefiniowane w kodeksie, bądź też zostały ujęte w sposób odmienny niż w k.p.c. z 1930 r. Do drugiej zaś te, które przejęte zostały w niezmienionej lub stosunkowo mało zmienionej postaci z k.p.c. z 1932 r.”<sup>54</sup>.

Reguły te stanowiły podwaliny, na których kodeks był budowany, tworząc jego „linię architektoniczną”, określając jego styl, będąc wreszcie – jak ujął to A. Menger – „elementem duchowym, ożywiającym zawiłą masę norm”<sup>55</sup>. Ów „duch” powinien być uwzględniany zawsze tak przy wykładni jego przepisów, jak i przy jego nowelizacji czy wypełnianiu w nim luk, które mogą być niezbędne *in statu nascendi*.

Dla przykładu, obecny k.p.c., po kolejnych nowelizacjach, nie zawiera (fundamentalny problem) systemu desygnatów terminologii (np. takie pojęcia, jak: „podjęcie postępowania, w znaczeniu dokonania czynności, opróżnienie lokalu, eksmisja” i liczne inne przykłady oraz zbyt niefrasobliwie odbierane uczestnikom postępowania np. prawa do zaskarżania orzeczeń w drodze zażalenia (co budzi zastrzeżenie, gdyż służą one w kwestiach, które należą

---

<sup>53</sup> Na temat efektywności postępowania cywilnego, w kontekście odwołania się do tradycji przedwojennej i nowoczesnej doktryny zachodniej, zob. M. Sawczuk, *O efektywności socjalistycznego postępowania cywilnego*, „Studia Cywilistyczne UJ”, vol. XXV–XXVI, Księga prof. W. Siedleckiego, Kraków 1975, s. 257 i n. Porównaj także uwagi E. Wengerka w: *Zakres ochrony prawnej w drodze sądowej i jej efektywność*, Poznań 1974, s. 3 i n.

<sup>54</sup> W. Siedlecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Z. Reisch i W. Siedlecki, Warszawa 1975, t. I, s. 8–10.

<sup>55</sup> E. Waškowski, *Zasady procesu cywilnego (z powodu projektu polskiej procedury cywilnej)*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, Wilno 1930, t. IV, s. 265.

do materii konstytucyjnych)<sup>56</sup>. Niedopuszczalna jest sytuacja (k.p.c. zna takie przypadki), w której strona zmuszona jest „domniemywać” występowania możliwości zaskarżenia wydanego orzeczenia do sądu wyższej instancji.

„Communis opinio” uważa proces za stan patologiczny, którego źródło tkwi w „patologicznym stanie poczucia prawa”. Jednakże chory organizm nie znosi gwałtownych zmian i prób doświadczalnych, wymaga stopniowego dawkowania lekarstw<sup>57</sup>.

Klasycznym przykładem prawdziwości powyższych słów był J. Unger, o którego działalności legislacyjnej pisał w E. Till<sup>58</sup>: „w dobie swej najświetniejszej działalności zamierzał austriacki kodeks cywilny przewrócić do góry nogami, a po ujemnych doświadczeniach, poczynionych z kodeksem niemieckim, zawrócił z tej drogi u schyłku życia i ograniczył się w swych reformatorskich projektach tylko do nieznaczących reform”.

Dlatego też nie należy niszczyć przepisów, które teoria i praktyka od przedwojennych czasów w dobrym imieniu urzeczywistnia, zawierając w sobie wartości uniwersalne wielu idei i instytucji sprawdzonych w ciągu niemal 60-lecia<sup>59</sup>. To tradycja narodowa jest podstawą stabilizacji wartości uniwersalnych, co znajduje

---

<sup>56</sup> E. Peters, (*Verfassungsnormen – Marksteine eines rechtsstaatlichen Zivilprozess* [w:] *40 Jahre Bundesrepublik Deutschland. 40 Jahre Rechtsentwicklung, „Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen”, Bd 69, s. 2 i n.*) zauważa, że: „Jeżeli jest jakakolwiek decyzja sądu, to musi być środek odwoławczy, czyli prawo do wysłuchania”.

<sup>57</sup> G. Ihrering w „Walce o prawo”, (cyt. za: J. Hrobni, *Syntetyczna ocena polskiej procedury cywilnej..., op. cit., s. 23*).

<sup>58</sup> Komentarz E. Tilla do noweli austriackiego k.c. z 12.10.1914, Dz. U. nr 276, s. 9–10 (cyt. za: J. Hrobni, *Syntetyczna ocena polskiej procedury cywilnej..., op. cit., s. 23*).

<sup>59</sup> J. Skąpski (senior), *Franciszek Ksawery Fierich jako procesualista*, „Polski Proces Cywilny” 1938, nr 19–20, s. 582; W. Siedlecki [w:] B. Dobrzański, M. Lisiewski, W. Siedlecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 1969, s. 9–10; M. Sawczuk, *Lubelski dorobek naukowy Edmunda Wengierka*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, 1992, vol. XXXIX, 10, Sectio G, s. 193; tegoż, *Idea ciągłości ustawodawstwa* [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności (1980–1990)...*, *op. cit.*, s. 581–582.

potwierdzenie w poglądzie wypowiedzianym przez R. Stürnera, że: „na pytanie o swoją przyszłość sensownie może odpowiedzieć tylko ten, kto zna swoją historię i współczesność jako jej rezultat”<sup>60</sup>.

Ideę ciągłości ustawodawstwa odzwierciedla dyrektywa wypowiedziana przez J. Wróblewskiego<sup>61</sup>: „(...) bardzo istotny jest stosunek do zastanego stanu prawnego i do doświadczeń przeszłości. Jestem za ciągłością tam, gdzie to możliwe i celowe, a więc zmiana wymaga uzasadnienia”.

Twierdzenia te powinny stać się swoistym testamentem ideowym, dla tych, którzy zamierzają ten „stabilny gmach” zdemontować, w imię idei, które wydają się być obce<sup>62</sup>.

Nie należy również zapominać i o tym, że istnieje (choć pojawiają się próby marginalizowania<sup>63</sup>) nieprzerwana niemal tradycja znajomości i stosowania prawa rzymskiego. Także i współczesne polskie prawo cywilne i w pewnym zakresie prawo cywilne procesowe obracają się w „zaczarowanym kręgu prawa rzymskiego”. Bez znajomości historii prawa nie sposób wyobrazić sobie nie tylko dobrego cywilisty (także praktyka), ale i w ogóle dobrego prawnika. Stanowi ono i stanowić będzie swoisty „język” umożliwiający porozumienie się między prawnikami wychowanymi w odmiennych systemach prawnych.

**IV.** Należy zadać pytanie, jak w tej sytuacji ma zachować się sędzia, który pełniąc swoją zaszczytną służbę chce pozostać

---

<sup>60</sup> R. Stürner [w:] *Internacjonalizacja prawa procesowego na progu dwudziestego pierwszego stulecia*, tłum. M. Sawczuk, W. Graliński, J. Bodio, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2003, nr 2-3, s. 63.

<sup>61</sup> J. Wróblewski, *Pragmatyczna jasność prawa*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 4, s. 8 i n.

<sup>62</sup> M. Sawczuk, *Współczesne tendencje rozwoju procedury cywilnej w Europie...*, *op. cit.*, s. 216, który stale podkreśla słowa Prof. R. Perrota (*Institutions judiciaires*, Paris 1986, wyd. II, s. 23-24): „Prawdopodobnie, wszystkie reformy nie są ostatnimi, po nich nastąpią inne i nie ma co się dziwić”. Stabilność, ciągłość to wartości najwyższe, do zmian dążą ci, którzy chcą się „wybić”.

<sup>63</sup> W. Wołodkiewicz, *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?*, Kraków 2003, s. 15-23.



w zgodzie zarówno z literą prawa, jak i z tym co nazwać można jego „autorytetem wewnętrznym”.

Konkretyzacja normy prawnej przez sędziego zwana sądowym wymiarem sprawiedliwości jest procesem stosowania prawa procesowego i materialnego, procesem najeżonym trudnościami a nawet rafami. Sędzia rozstrzyga kwestie prawne i faktyczne według własnego (nieskrępowanego zewnętrznymi naciskami) przekonania, ale przekonanie to wyrabia sobie na podstawie sprawdzalnych i wypracowanych przez teorię i praktykę reguł wykładni norm prawnych. Nie tyle znajomość umiejętności prawnej cechować powinna dobrego sędziego, ile umiejętne prawa stosowanie. Sędzia musi znać przede wszystkim życie, które ma przy pomocy prawa regulować. Musi on być w pierwszej kolejności człowiekiem, a dopiero potem prawnikiem i wtedy odpowiadać będzie swemu powołaniu. Dlatego też powinien dawać posłuch zarówno życiu, jak i prawu i nie odpowiadać na zawile kwestie prawne tylko, że czego nie ma w aktach, nie ma na świecie, jest bez znaczenia dla sędziego (*quo non est in actis non est in mundo*), gdyż powinien zdawać sobie sprawę z ważnej, ale i ograniczonej roli tej reguły, aby w ten sposób nie kierować się drugą – niech zginie świat byleby sprawiedliwości stało się zadość (*pereat mundus fiat iustitia* – św. Augustyn). Stosując prawo w procesie wyrokowania sędzia musi wykazywać doświadczenie życiowe, a nie wyłącznie kierować się (automatyzm)<sup>64</sup> treścią normy prawnej<sup>65</sup>. Pozwoli mu to na poznanie skutków heterogenicznych ustawy, a tym samym przybliży do wydania słusznego orzeczenia (*sententia iusta*)<sup>66</sup>

<sup>64</sup> J. J. Taine, *Institutions judiciaires*, Paris 2006, s. 132 (cyt. za: S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego...*, *op. cit.*, s. 90, przypis 4) używa określenia „niebezpieczeństwo rytualności”.

<sup>65</sup> Jak głosi sentencja rzymskiego prawnika Paulusa: „Nie wszystko, co jest prawnie dozwolone, jest uczciwe i słuszne” (*Non omne quo licet honestum est*), (cyt. za: M. Kuryłowicz, *Rzymskie sentencje prawnicze o człowieku, sprawiedliwości i prawie*, „Palestra” 1988, nr 7, s. 71); M. Cappelletti, *The judicial process in comparative perspective*, Oxford 1989, s. 28–29 i 246.

<sup>66</sup> M. Taruffo, *Legal cultures and Models of Civil Justice*, Festschrift für Hideo Nakamura zum 70. Geburtstag am 2. März 1996, 621.

Skrajnie literalne stosowanie prawa, w oderwaniu od realiów życia społecznego, może prowadzić do ostrych antynomii między postulatami praworządności i sprawiedliwości. Dlatego sprzeciwiający się temu G. Radbruch apelował do sędziów: „Każdy przypadek oceniacie najpierw od strony czysto ludzkiej, a dopiero później ubierajcie swój wyrok w szaty prawa”<sup>67</sup>. Apel ten pozostaje aktualny.

Zwrócić należy uwagę i na to, że ustawodawca i sędzia powinni się nawzajem uzupełniać, tzn. rola ustawodawcy ogranicza się do normowania pewnych trwalszych potrzeb w stosunkach społeczno-gospodarczych, zaś sędzia „normuje” niemniej ważne stosunki, ale bardziej zmienne<sup>68</sup>. Zasadniczo rzecz ujmując, można określić stosunek wzajemny ustawodawcy i sędziego w ten sposób: sędzia odpowiada za legalność swych orzeczeń, za ich sprawiedliwość odpowiedzialność spoczywa na ustawodawcy. Tymczasem jako „plaga” jawią się coraz częstsze nowelizacje, nieraz po kilku miesiącach od ich uchwalenia (a niekiedy nawet przed ich wejściem w życie), wprowadzane pod europejskimi hasłami: transformacji i integracji. Coraz częściej zmierzają do realizacji różnych partykularnych interesów pod hasłem „eliminacji błędów i nieścisłości w ustawie” lub co jest kuriozalne „zapewnieniu większej spójności wewnętrznej nowelizowanego aktu”. Poprawianie na raty powoduje bałagan, pojawiają się nieznane terminy i zwroty „niezawisły sąd (sędzia) stanowią podwalinę państwa (*fundamentum regnorum*)”<sup>69</sup>. Dlatego aktualną i dziś pozostaje opinia Platona, że lepiej

---

<sup>67</sup> J. Zajadło, *Gustaw Radbruch i antynomie współczesnej filozofii prawa*, Colloquia Communia 1988, nr 6, s. 61.

<sup>68</sup> M. Sawczuk (*Tradycja a postępowanie w nowelizacji cywilnego prawa sądowego* (in statu nascendi) [w:] *Teka Komisji Prawniczej*, t. I, Lublin 2008, s. 158), który przypomina, że H. Trammer (*O właściwe miejsce dla „czystych” norm materialnego prawa cywilno-jurysdykcyjnego*, „Przegląd Notarialny” 1949, nr 1–2, s. 21, przyp. 3 – uwaga autora) twierdził, że mimo wszystko istnieje porządek sądowy, gdy sąd orzeka o prawie (*iudex iuris dico*), unikając w ten sposób zarzutu, że sądy wydając orzeczenia (w szczególności konstytutywne) tworzą prawo.

<sup>69</sup> E. Waškowski, *Zasady ustroju sądów*, Rocznik Prawniczy Wileński, Rok III, Wilno 1929, s. 86.

mieć dobrych sędziów przy złych ustawach, aniżeli dobre ustawy i złych sędziów. Myśl tą rozwinął M. Dupin, według którego dobry sędzia, pod warunkiem pewnej swobody działania, może zrobić dużo dobrego przy wadliwych ustawach, wówczas, gdy zły sędzia będzie nadużywał nawet dobrych ustaw. Źli wykonawcy więcej szkody przynoszą, aniżeli złe prawa, najlepsze zaś przepisy w nieudolnym lub nieuczciwym ręku bezskutecznymi zostają. Pożyteczne strony nowych ustaw znikną, ujemne staną się źródłem licznych błędów i nadużyć, jeżeli posady sądowe powierzone będą ludziom nieposiadającym należytego uzdolnienia, znajomości rzeczy i niezłomnego charakteru<sup>70</sup>.

Od najdawniejszych czasów przywiązuje się wagę do osobowości sędziego, niezależnie od prawnonormatywnych wymagań, które powinien spełniać.

Wydaje się, że ostateczny wpływ na kształt wymiaru sprawiedliwości, a tym samym na jakość stosowania prawa ma osobowość sędziego. Bezstronność<sup>71</sup>, sprawiedliwość, sprawność umysłu w ocenianiu ludzi i stosunków, zdolność subsumcji faktów życiowych pod abstrakcyjne przepisy ustawy – zdolności, jak się wyraża R. Ihering<sup>72</sup>, wyniesienia konkretnego wypadku na wyższą sytuację, rozstrzygniętej przez ustawę – oto cechy, z którymi powinien spotkać się na wstępie adept sędziowski, cechy, które od początku swej praktyki winien przyswajać i cenić oraz uważać za niezbędną kwalifikację sędziego. Atmosfera sądu powinna działać na niego wychowawczo. Wzorce te powinien obserwować u swoich „starszych kolegów”, w myśl maksymy I. Krasickiego<sup>73</sup>, „lepszy

<sup>70</sup> H. Suligowski, *Pisma*, t. III, Lwów 1916, s. 29.

<sup>71</sup> Według T. Eckhoffa, *Justice and the Rule of Law*, Oslo 1966, s. 111, bezstronność sędziego jest założona w samej funkcji sądu. Natomiast C. Cossio (*La teoria egologica del derecho el concepto juridico de libertad*, Buenos Aires 1964, s. 132, cyt. za: J. Wróblewski (*Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 162), określa bezstronność sędziego jako jego humanidad.

<sup>72</sup> R. Ihering, *Der Zweck im Recht*, tom I, Heilderberg 1884, s. 395.

<sup>73</sup> I. Krasicki, *Monachomachia i Antymonachomachia, Wstęp i opracowanie* – Z. Goliński, Wrocław 2003, s. 144.

przykład niżli rada”. Jednakże owo wychowanie przejawia się jednak wśród wewnętrznych elementów człowieka. Działanie i skuteczność wychowania uwarunkowana jest jego wewnętrzną „istotą”. Dlatego nie może być sędzią ten, kto nie posiada w założeniu swej duchowej istoty owej predyspozycji, stanowiącej podstawę, na której działanie motywów się odbywa. Predyspozycja ta czyni jednostkę sędzią z powołania.

Ogromna rola ocen w sądowym stosowaniu prawa i stosunkowo znikome możliwości kierowania nimi niedwuznacznie wskazują na znaczenie, jakie winna odgrywać osobowość sędziego<sup>74</sup>. Dlatego też wypadkowymi takiego charakteru powinny być takie składniki osobowości sędziego jak: społeczne poczucie sprawiedliwości, odpowiedzialność, odwaga cywilna i silna wola, prawość, obowiązkowość, rzeczowość, zdolność przewidywania, zrównoważenie, umiejętność wczucia się w tak przecież różne sytuacje konfliktowe, stanowczość, etyczne zachowanie nadające cechę doskonałości jego profesjonalizmowi, ale jednocześnie i „ciepłe serce”, czyli wrażliwość na ludzką krzywdę, tolerancja, życzliwość dla wszystkich uczestników wymiaru sprawiedliwości, bez względu na to, jaką pozycję oni w hierarchii społecznej zajmują. Oto cechy charakteru, które sędzia posiadać musi potencjalnie w sobie, aby przy sprzyjających warunkach uformowała się z tego upersonifikowana w jego osobie stała i niezmienna wola przyznawania każdemu należnego mu prawa (*constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*). Wydając sprawiedliwy wyrok oddaje każdemu, co mu się należy, a przez to jest jakby ucieleśnieniem sprawiedliwości<sup>75</sup>. Jest podmiotem prawa pojętego jako *ius*, czyli takiego, które odczytane w naturze ludzkiej zobowiązuje go do działania (lub jego zaprzestania) ze względu na dobro człowie-

---

<sup>74</sup> Skrajnym przejawem uznania tej roli w ocenie bezstronności i obiektywności sędziego są teorie tzw. „immanencji sędziego w prawie” (J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa...*, *op. cit.*, s. 160, przyp. 19).

<sup>75</sup> Św. Tomasz z Akwinu, *Sprawiedliwość. Suma teologiczna*, tłum. O. W. Bednarski OP, London 1970, t. 18, s. 58.

ka<sup>76</sup>. Sędzia o tych walorach stwarza wokół siebie atmosferę zaufania i absolutnej pewności, że prawo znajdzie rozumne urzeczywistnienie. Taki sędzia, jak zaznaczył to A. Brougham<sup>77</sup>, „powinien nie tylko być sprawiedliwym, lecz i uchodzić za takowego; trzeba, iżby jego niezłomna uczciwość była powszechnie uznana”. Owa niezawisłość pozwala sędziom na nadawanie normom prawa stanowionego właściwego sensu sprawiedliwości<sup>78</sup>. Cechy te w procesie orzekania są wyrazem realizacji zdolności sędziego do wyłaniania z siebie aktów suwerennego, niezawisłego działania. Ich występowanie łącznie graniczy z „powołaniem”, nic też dziwnego, że niektórzy autorzy przyrównują te cechy do charyzmatycznych<sup>79</sup>.

V. Problemy legislacyjne procedury cywilnej zależą w dużej mierze od przyjętej formy działalności. W latach 1989–2013 przyjęto model nowelizacji cząstkowej, ze znanym dziś skutkiem. Stojąca u bram „nowa” kodyfikacja prawa cywilnego sądowego musi być oparta na innych, „lepszyc” założeniach, niż wersja obowiązująca obecnie<sup>80</sup>. Każda z tych reform narzuca problemy organiza-

<sup>76</sup> M. A. Krąpiec, *Człowiek jako osoba*, Lublin 2005, s. 130.

<sup>77</sup> E. Waśkowski, *Zasady ustroju sądów...*, *op. cit.*, s. 90.

<sup>78</sup> W konsekwencji sędzia we wszystkich przypadkach, w których ustawodawca narusza katalog uznanych w społeczeństwie wartości aksjologicznych, w procesie orzekania nie może zastosować tych norm prawnych w sposób sprzeczny z własnym sumieniem. Dlatego, sędzia będzie sprawiedliwy orzekając, hipotetycznie – *contra legem*, gdy podstawą jego rozstrzygnięcia jest niesprawiedliwe w swej treści prawo i odwrotnie, sędzia może być niesprawiedliwy, gdy ściśle trzyma się niesprawiedliwego w treści prawa, a zapomina o jego „duchu”, (tak J. Ignaczewski (red.), J. Bełdowski, D. Sześciło, J. Stępień, M. Kożuch, A. Bodnar, E. Łętowska, A. Zawadowski, D. Wysocki, B. Kostyk, A. Gomułowicz, L. Błystak, *Perspektywy wymiaru sprawiedliwości*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 14).

<sup>79</sup> Taki archetyp sędziego wyróżnił K. Zweigert, *Zum richterlichen Charisma in einer ethisierten Rechtsordnung*, „Festgabe für C. Schmid”, Tübingen 1962, s. 300 i n.

<sup>80</sup> L. Taitz, *Kultura wymiaru sprawiedliwości musi poprzedzać każdą unifikację prawa procesowego w Europie* [w:] *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, red. M. Sawczuk, Lublin 1997, s. 95–99.

cyjne i wymaga uprzedniego przeprowadzenia studiów. F. Zoll<sup>81</sup> cytuje wypowiedź znanego kryminologa szwajcarskiego Stoosa, (jednego z największych XIX talentów kodyfikacyjnych) na temat celowości takich prac: „(...) żeby ustawa mogła być dobra, trzeba, aby jej autorowie wiedzieli dokładnie i jasno, czego chcą”. Z kolei M. Cappelletti<sup>82</sup> wyraził pogląd o tym, że: „(...) Każda zmiana ma swoją cenę, każda reforma i nawet każda odmiana reformy, by być spójną, powinna mieścić się w szerokiej wizji porównawczej środków już pozostających do dyspozycji i pożądanym celów”.

Sprawa oceny kodeksu postępowania cywilnego jest z wielu powodów skomplikowana. Jak każdy twór ludzki ma wady. Nie należy zatem zajmować bezkrytycznego stanowiska wobec jego aktualnej treści, która po wielu nowelizacjach i interwencjach (mam tu na myśli np. niektóre orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ale to odrębne zagadnienie) nie tworzy już harmonijnej całości<sup>83</sup>.

Powstaje pytanie, gdzie szukać przyczyn niewątpliwej żywotności kodyfikacji z 1964 r.? Nie budzi dziś wątpliwości, że jest on osiągnięciem nie tylko ich bezpośrednich twórców, ale i całej polskiej kultury prawniczej. Był o czym mowa wyżej ideową kontynuacją poprzednio obowiązującego k.p.c. z 1930 r. i dlatego niepodobna zrozumieć jego wielu rozwiązań w oderwaniu od dawnych przepisów i nauki prawa cywilnego procesowego. Jego wewnętrzna budowa, język i styl nie różniły go od podobnych regulacji obowiązujących w Europie Zachodniej<sup>84</sup>. Poszczególne prze-

---

<sup>81</sup> F. Zoll, *Sprawozdanie z działalności Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej za czas od 9.06.1929 r. do 1.04.1930 r.* (cyt. za: K. Piasecki, *Problemy legislacyjne procedur cywilnych*, „Nowe Prawo” 1985, nr 4, s. 19).

<sup>82</sup> M. Cappelletti, *Giustizia e societa*, Milano 1972, s. 16–17; tenże, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford 1989, s. 14 i n.

<sup>83</sup> A. Szpunar, *Kodeks cywilny. Wprowadzenie*, Warszawa 1998, s. VII–VIII; Z. Radwański, *Rola prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3, s. 4, gdzie stwierdza, że: „stabilność tworzonego prawa to wartość powszechnie uznawana, której nie należy jednak utożsamiać z niezmiennością”.

<sup>84</sup> W okresie prac nad nowym k.p.c. i po jego bezpośrednim ukazaniu się zostało opublikowanych szereg artykułów i rozpraw mających kluczowe znacze-

pisy były sformułowane abstrakcyjnie i elastycznie, ponieważ unikano kazuistyki. Wreszcie nie należy zapominać o tym, że k.p.c. z 1964 r. tworzyli ludzie politycznie neutralni, otwarci na przyjmowanie kultury zachodniej.

Czy zatem zamiast toczyć kolejne spory o kształt „nowego” k.p.c. nie prościej wykonać zabieg, polegający usunięciu obcych i nie przemyślanych zmian z lat 1990–2013, z pozostawieniem tych, które są wymogiem dnia dzisiejszego<sup>85?</sup>, a więc podjąć się próby rekodyfikacji w sensie generalnego udoskonalenia już obowiązującego k.p.c. Taka próba jest, o czym zdaje sobie sprawę, ryzykowna. Ale może warto to ryzyko podjąć, w imię wyższych wartości, jak tradycja, kultura prawna, wartość społeczna czy zaufanie obywateli do stabilnego porządku prawnego.

K.p.c. w okresie swego obowiązywania przestał być tylko „law on book” i stał się „law in action”<sup>86</sup>. Utorował on określoną praktykę sądową, stwarzając wzorce zachowań cywilnoprawnych dla obywateli. Już od czasów F. Kleina nie udało się rozwiązać ciągle

---

nie dla wyjaśnienia założeń kodyfikacyjnych. W szczególności prace W. Siedleckiego: *Z prac Komisji kodyfikacyjnej nad nowym kodeksem postępowania cywilnego PRL*, „Studia Cywilistyczne”, Kraków 1961, t. I; *idem*, *Pokłosie dyskusji nad projektem k.p.c.*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 7 oraz Z. Resicha, *Zasady opracowywania nowego k.p.c.*, „Nowe Prawo” 1965, nr 12, s. 1358–1359. Przy wykładni normy procesowej kluczowe znaczenie posiada wykładnia historyczna, tj. ustalenie tego sensu słów normy, jakie słowa te miały w chwili jej wydania i wyjaśnienie myśli autorów ustawy. Do tego efektu znacząco przyczyniają się tzw. prace przygotowawcze, o kulisach których rzetelnie informują wskazane prace W. Siedleckiego i Z. Resicha.

<sup>85</sup> Pamiętać należy o dyrektywie wypowiedzianej przez S. Grzybowskiego, (*Dzieje prawa*, Ossolineum 1991, s. 213) „(...) Z pewnością nie da się zaprzeczyć, że w sporze o wartość i skuteczność kodyfikacji nie powinno się zapominać o przeszłości, o dotychczasowym rozwoju i dorobku. Pierwsze miejsce należy wszakże bezkompromisowo zastrzec dla wniosków narzuconych przez współcześnie istniejącą sytuację przy przewidywaniu przyszłości”, cyt. za: M. Sawczuk, *Idea ciągłości ustawodawstwa* [w:] *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990*, *op. cit.*, s. 581.

<sup>86</sup> K. Piasecki, *Problemy legislacyjne procedur cywilnych*, „Nowe Prawo” 1985, z. 4, s. 3–4.

powracającego problemu, czy wartość społeczna oraz użyteczność obowiązujących przepisów są determinowane przez ich treść zawartą w prawie, czy też przez czynniki leżące poza tym prawem. Dlatego też reforma norm powinna być zawsze końcowym etapem w doskonaleniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Należy przede wszystkim stawić czoła problemom organizacji i interpretacji, które są wiodącymi przesłankami do ulepszenia jego funkcjonowania. I być może po tym zabiegu dojdziemy do wniosku, że „nowy” k.p.c. będzie w rzeczywistości powieleniem podstawowych uregulowań zawartych w cechujących się ciągłością i tradycją idei Kodeksach z 1930 i 1964 r. Z tym większą ostrożnością należy podchodzić do projektowanej „gruntownej” reformy k.p.c., aby nie osiągnąć efektu odwrotnego od zamierzonego, tj. wprowadzenie stanu niepewności prawa. K.p.c. z 1964 r. mimo swoich mankamentów ma nadal duże możliwości interpretacyjno-adaptacyjne i z powodzeniem może unieść ciężar przygotowywanej „reformy” prawa cywilnego materialnego.

Dzisiaj najbardziej palący problem to przeładunek pracą sądów. W ciągu ostatnich 20 lat liczba spraw wzrosła ponad trzykrotnie, a tymczasem zatrudnienie wcale nie wzrosło w takich samych proporcjach i jest to zjawisko powszechne w całym sądownictwie. Pociąga to za sobą niepokojące zatory, które powodują znaczne opóźnienia w sądzeniu spraw. Wszyscy to widzą, wszyscy się tym martwią, lecz ciągle pozostaje otwartą kwestia znalezienia środków, by temu zapobiec.

Wydaje się, że sędzia chcąc osiągnąć zamierzony cel, czyli wydać słuszne rozstrzygnięcie (*sententia iusta*) w rozsądnym terminie, może to uczynić na podstawie obecnego k.p.c. Wystarczy przestrzegać terminów sądowych przez siebie ustalanych, skoncentrować i przeprowadzić postępowanie dowodowe w oparciu o logicznie przyjętą tezę dowodową. Ale to już kwestia osobowości sędziego. I do tego w moim przekonaniu nie trzeba sięgać do kolejnych prób nowelizacyjnych, a jedynie znacznie częściej wykorzystywać obowiązujące, wcale liczne i sprawdzone przepisy



k.p.c. Już F. K. Fierich<sup>87</sup> zauważał, że: „proces i reforma procesu mają baczyć nie tyle na paragrafy, ile na osoby, w których ręce reforma zostaje złożona”, gdyż nie wiele pomogą sędziemu orzekającemu, choćby najlepsze zasady procesowe, jeśli nie potrafi lub nie zechce z nich skorzystać, jeśli nie będzie sobie zdawał sprawy ze swych (konstytucyjnych – podkr. P. O.) praw i obowiązków.

I na koniec. M. Waligórski pisał o funkcji sądów, o ich kompetencjach. Dziś sądom wyznacza się zadania, a to nie to samo.

Niniejszy przyczynek podyktowany został potrzebą podjęcia tego tematu, jaka bez wątpienia istnieje.

## ABSTRACT

### The splendours and miseries of novelization of court civil law (judicial dilemmas)

Currently Poland entered a road of doctrinal and legislative continuation of pre-war attainments and in the doctrine – in the scope of discussion over a necessity (a need) of changes in the Code of Civil Procedure, or even elaborating a new code, because of its „decomposition” – one indicates successive legal and procedural institutions, which should be subject to evaluation. In the article a current state of legislation was subject to a critical assessment in the scope of legal norms of civil procedural law, attainments of the doctrine and judicial decisions of the Supreme Court under the rule of the Code of Civil Procedure 1930 and 1964 were indicated. It was underlined that in a compromise of theory with practice there is contained a secret why C.C.P. both from 1930 and 1964 – despite shortcomings, lacks and defects, demonstrated in various critical evaluations, constitutes a proof of a great legal culture, strengthened in conscience of civil law experts and won the good feelings and recognition of wide legal circles in the country and abroad. A reform of norms should always be the final stage in improvement of exercising administration of justice. Stability and continuity are the highest values. One should first of all defy problems of organisation and interpretation,

---

<sup>87</sup> F. K. Fierich, *Wydawnictwo Komisji Kodyfikacyjnej*, t. I, cyt. za: J. Hrobni, *Ogólne rozważania z powodu wprowadzenia k.p.c...., op. cit.*, s. 10.

which are leading prerequisites to improve its functioning. The final influence on a form of administration of justice and at the same time on quality of application of the law always has a judge's personality, his/her so-called „internal authority”.

## Bezczynność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć

### I. Zagadnienia wprowadzające

Ideał sprawnej administracji od zarania jej istnienia jest celem niestrudzonych wysiłków prawodawcy, a zarazem niewyczerpanym polem badań i dociekań przedstawicieli nauki<sup>1</sup>. Złożoność struktur administracyjnych, wielość i różnorodność spraw, wzrost regulacji prawnych oraz uzależnienie procesu administrowania od zachowań ludzkich, powoduje, że ideał ten wydaje się wręcz nieosiągalny, a zastosowanie prostych mechanizmów regulacyjnych niewystarczające.

Zasadniczym elementem gwarantującym sprawność działania administracji publicznej jest szybkość załatwiania spraw administracyjnych. Wyrażona *expressis verbis* w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>2</sup> i ordynacji podatkowej<sup>3</sup> zasada szybkości postępowania, ma jednocześnie swój wymiar ogólnosystemowy wy-

---

<sup>1</sup> Zob. J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawnoadministracyjne*, Kraków 1938; P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm., zwana dalej k.p.a.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm., zwana dalej ordynacją podatkową lub określana skrótem o.p.

nikający z podstaw konstytucyjnych<sup>4</sup> oraz zasad prawa europejskiego<sup>5</sup>. Znaczenie zasady szybkości postępowania administracyjnego dla istoty administracyjnoprawnego modelu rozstrzygania spraw podkreślane było zarówno przez nestorów i twórców polskiej nauki prawa administracyjnego<sup>6</sup>, jak również jest niekwestionowane przez współczesnych przedstawicieli doktryny<sup>7</sup>. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że szybkość postępowania administracyjnego nie jest wartością samą w sobie<sup>8</sup>, lecz jest wartością operacyjną, urzeczywistniającą zasadę praworządności<sup>9</sup>, a samą zasadę szybkości postępowania klasyfikuje się jako zasadę techniczno-procesową<sup>10</sup>, czy też „wytyczne działania”<sup>11</sup>.

Z dniem 11 kwietnia 2011 r. do systemu gwarancji prewencyjnych o charakterze procesowym wprowadzona została instytucja zażalenia, do organu wyższego stopnia, na przewlekłość ogólnego postępowania administracyjnego, a w przypadku braku organu

---

<sup>4</sup> Por. art. 45 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz. U. 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>5</sup> Por. art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej ogłoszonej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r., art. 17 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

<sup>6</sup> Por. J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 7–9; E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

<sup>7</sup> Por. G. Łaszczycza, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007, s. 139–144.

<sup>8</sup> Por. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 78.

<sup>9</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 166.

<sup>10</sup> J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 32–33.

<sup>11</sup> M. Wierzbowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, *op. cit.*, s. 20; alternatywną grupę zasad względem tzw. „wytycznych działania” stanowią zasady przesądzające o modelu procesu administracyjnego.

wyższego stopnia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, oraz skarga do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania, w określonej kategorii spraw<sup>12</sup>. Rozbudowy systemu środków prawnych służących zwalczaniu wadliwości postępowania administracyjnego, w zakresie szybkości jego prowadzenia, ustawodawca dokonał poprzez nowelizację art. 37 § 1 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. na niezakończony w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania służy stronie zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Z kolei skarga do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a., przysługuje na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4a ust. 2 § 3 u.p.p.s.a. Sposób uregulowania przez ustawodawcę zaskarżalności stanu przewlekłości postępowania administracyjnego podkreśla z jednej strony jednorodność instytucji zażalenia zarówno na niezakończony w terminie, jak i na przewlekłe jej prowadzenie, na gruncie przepisów k.p.a., oraz jednorodność instytucji skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w ustawowo określonych przypadkach na gruncie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z drugiej strony, ustawodawca w sposób wyraźny dał wyraz normatywnej odrębności stanu przewlekłości postępowania względem niezakończony w terminie (na gruncie k.p.a.), oraz bezczynności (na gruncie u.p.p.s.a.). Jak słusznie zauważa W. Chróścielewski, w opinii do projektu ustawy zmieniającej, doktryna i orzecznictwo będą musiały wypracować taką wykładnię zmienionych przepisów (art.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2011, nr 6, poz. 18 z późn. zm., zwana ustawą zmieniającą lub ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm., zwana dalej ustawą o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub określana skrótem u.p.p.s.a.

37 1 k.p.a. i art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a.), która w miarę precyzyjnie pozwalałaby oddzielić od siebie przypadki „bezczynności” i „przewlekłości”, gdyż jak się wydaje pojęcia te częściowo się pokrywają<sup>14</sup>.

## **II. Niezałatwienie sprawy w terminie**

Zasada ogólna wnikliwego i szybkiego działania organów administracji publicznej doznaje na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego uszczegółowienia poprzez określenie terminów załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. Ustawodawca przede wszystkim ustanawia, w art. 35 § 1 k.p.a., dyrektywę ogólną obowiązku załatwienia sprawy administracyjnej bez zbędnej zwłoki. W ocenie R. Orzechowskiego, działanie bez zbędnej zwłoki, to innymi słowy zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im biegu oraz obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w postępowaniu<sup>15</sup>. Poza ogólną dyrektywą załatwiania spraw administracyjnych bez zbędnej zwłoki ustawodawca wprowadza również szczegółowy terminy załatwiania poszczególnych kategorii spraw, przyjmując za kryterium rozróżnienia potrzebę i zakres koniecznego do ich rozstrzygnięcia postępowania wyjaśniającego<sup>16</sup>. W tym względzie ustawodawca ustanawia wobec organów administracji publicznej powinność niezwłocznego załatwienia spraw, które nie wymagają „zbierania dowodów” (art. 35 § 2 k.p.a.), powinność załatwienia w terminie nie dłuższym niż miesiąc spraw wymagających postępowania wyjaśniającego, a spraw szczególnie skomplikowanych w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące, oraz powinność załatwienia sprawy w postępowaniu

---

<sup>14</sup> W. Chróścielewski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 2987), [www.orka.sejm.gov.pl](http://www.orka.sejm.gov.pl), s. 8.

<sup>15</sup> R. Orzechowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 126.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 126.

odwoławczym nie później niż w terminie miesiąca (art. 35 § 3 k.p.a.). Odmienne od kodeksowych terminy załatwienia spraw administracyjnych mogą wynikać z przepisów szczególnych<sup>17</sup>. Określone przepisami art. 35 § 3 k.p.a. terminy mają charakter terminów maksymalnych, a ich początek stanowi co do zasady moment wszczęcia postępowania administracyjnego<sup>18</sup>. Do terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu<sup>19</sup>. Oznacza to, że terminy załatwienia sprawy określają czas efektywny, jakim dysponuje organ na jej rozpatrzenie i wydanie decyzji administracyjnej<sup>20</sup>.

Stan „niezałatwienia sprawy w terminie”, będący przedmiotem zażalenia z art. 37 § 1 k.p.a., obejmuje dwie konieczne i jednoczesne przesłanki: brak załatwienia sprawy przez organ prowadzący postępowanie i upływ terminu jej załatwienia (terminu określonego w art. 35 k.p.a. w przepisach szczególnych lub dodatkowo wyznaczonego)<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. W przypadku braku szczególnych rozwiązań kodeksowych<sup>22</sup>, decyzja stanowi wyłączną formę

<sup>17</sup> Zob. np. art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 93, poz. 1194 z późn. zm.

<sup>18</sup> Por. J. Borkowski, *Prawne problemy...*, *op. cit.*, s. 101.

<sup>19</sup> Również w przepisach szczególnych, wprowadzających odmienne od kodeksowych terminy załatwienia sprawy administracyjnej, ustawodawca przyjmuje analogiczne rozwiązania; por. art. 11h ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 93, poz. 1194 z późn. zm.

<sup>20</sup> Por. R. Orzechowski, *op. cit.*, s. 127; A. Wróbel, *op. cit.*, s. 333.

<sup>21</sup> Por. G. Łaszczyca, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1999, nr 1, s. 56.

<sup>22</sup> Ustawą zmieniającą dokonano również zmiany art. 149 § 3 k.p.a., zgodnie z którym odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze postanowienia. Oznacza to, że wniosek strony o wznowienie postępowania jest obecnie

załatwiania spraw administracyjnych w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Oznacza to, że stan niezakończoności sprawy administracyjnej trwa do momentu wydania decyzji administracyjnej (rozstrzygającej o istocie sprawy lub umarzającej postępowanie) lub innego rozstrzygnięcia w sprawie, o ile kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi.

Drugim elementem stanu „niezakończoności sprawy w terminie” jest upływ czasookresu odpowiadającego terminowi załatwienia sprawy. Posłużenie się przez ustawodawcę dla określenia maksymalnych terminów załatwienia sprawy terminami wyrażonymi w miesiącach (a w przypadku wprowadzania w przepisach szczególnych modyfikacji tych terminów – terminami określanymi w dniach), pozwala na dość precyzyjne określenie upływu terminu, liczonego od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego. Pewną komplikacją może tu stanowić jedynie ustalenie okresów niepodlegających zaliczeniu do ogólnego terminu załatwienia sprawy, wymienionych w art. 35 § 5 k.p.a. Przepis art. 37 § 1 k.p.a. przyznaje stronie prawo wniesienia zażalenia na niezakończoność sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 k.p.a. W praktyce powstało pytanie, czy w przypadku zawiadomienia strony, w trybie art. 36 k.p.a., o niezakończoności sprawy w terminie oraz wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, stronie przysługuje prawo do wniesienia zażalenia. Redakcja przepisu art. 37 § 1 k.p.a. pozwala na udzielenie pozytywnej odpowiedzi na tak postawione

---

rozstrzygany wyłącznie w formie postanowienia. Postanowienie o wznowieniu lub odmowie wznowienia postępowania stanowić będzie sposób załatwienia sprawy w rozumieniu art. 35 k.p.a. Por. wyrok NSA z 5 stycznia 1993 r., SAB/Wr 47/92, „Wspólnota” 1993, nr 41 oraz wyrok WSA w Krakowie z 10 marca 2010 r., II SAB/Kr 1/10, Lex nr 606746; do odpowiedniego stosowania przepisów art. 36–38 k.p.a. w przypadku uchybienia terminu do wydania postanowienia w sprawie stanowiska organu współdziałającego odsyła art. 106 § 6 k.p.a.



pytanie. Zarówno w doktrynie<sup>23</sup>, jak i w orzecznictwie<sup>24</sup> podkreśla się formalną niezależność obowiązków sygnalizacyjnych organu pozostającego w zwłoce oraz uprawnień strony do wniesienia zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie. Wykonanie obowiązków sygnalizacyjnych, w tym wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy, pozostaje bez wpływu na ustalenie, że sprawa nie została załatwiona w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych<sup>25</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż „niezałatwienie sprawy w terminie” obejmować będzie następujące przypadki: organ nie załatwił sprawy niezwłocznie (art. 35 § 2 k.p.a.), organ nie załatwił sprawy przed upływem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., chociaż był obowiązany do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki jeszcze przed upływem terminu, organ nie załatwił sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. lub w przepisach szczególnych, organ nie załatwił sprawy w terminie skróconym zgodnie z art. 35 § 4 k.p.a., organ zawiadomił stronę o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczył nowy termin, lecz strona kwestionuje termin wyznaczony w myśl art. 36 § 1 k.p.a., organ zawiadomił stronę o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczył nowy termin, lecz nie załatwił sprawy w tym terminie<sup>26</sup>.

### III. Bezczynność organu w ujęciu art. 3 § 2 pkt 8 u.p.s.a.

Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazując bezczynność organu jako podstawę skierowania skargi do sądu administracyjnego nie definiuje samego pojęcia bezczyn-

---

<sup>23</sup> Por. R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie o orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, z. 1, s. 7; G. Łaszczyca, *Milczenie...*, *op. cit.*, s. 63.

<sup>24</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 20 sierpnia 2010 r., I SAB/Wa 116/10, Lex nr 599439; wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2010 r., III SAB/Wa 13/10, Lex nr 675106; wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2007 r., VI SAB/Wa 29/07, Lex nr 438627.

<sup>25</sup> Odmiennie wyrok NSA w Warszawie z 20 lipca 1999 r., I SAB/Wa 60/99, Lex 40130 z glosą krytyczną J. Zimmermanna, „OSP” 2000, nr 6, poz. 87.

<sup>26</sup> A. Wróbel, *op. cit.*, s. 338–339.

ności, określając jedynie, poprzez odesłanie do art. 3 § 1 pkt 1–4a u.p.p.s.a., przypadki w których beczynność organu stanowić może przedmiot skargi. Pomimo tego, w literaturze przedmiotu, podnosi się, iż od czasu przywrócenia w Polsce sądowej kontroli administracji, pojęcie beczynności w działaniu administracji publicznej, ma wyraźnie ustaloną treść prawną<sup>27</sup>. Jest ono odnoszone do przypadków rozstrzygnięcia przez administrację spraw indywidualnych w drodze decyzji, postanowień, a także innych aktów lub czynności, gdy na organie spoczywa prawny obowiązek wydania aktu lub podjęcia czynności, w terminie ustalonym ściśle i odpowiednio obliczanym<sup>28</sup>.

Na wskazany sposób pojmowania beczynności organu na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego istotny wpływ ma wykładnia historyczna. Przepis art. 216 § 1 k.p.a., w brzmieniu nadanym ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego<sup>29</sup>, stanowił, iż do sądu administracyjnego można wnieść również skargę, gdy w ustalonym w przepisach prawa terminie organ administracji państwowej nie wydał decyzji w postępowaniu w pierwszej instancji lub w postępowaniu odwoławczym w sprawach, o których mowa w art. 196. Stan, uzasadniający wniesienie skargi, opisany w art. 216 § 1 k.p.a., w literaturze przedmiotu powszechnie określany był mianem beczynności<sup>30</sup> lub milczenia administracji<sup>31</sup>. Adam Zieliński komentując art. 216 k.p.a. stwierdził, iż o tzw. beczynności organu można mówić nie tylko wówczas, gdy w ustalonym terminie organ administracji państwowej nie podjął żadnych czynności w sprawie, ale mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku – nie zakończył

---

<sup>27</sup> J. Borkowski, *Prawne problemy...*, op. cit., s. 98.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 98.

<sup>29</sup> Dz. U. nr 4, poz. 8.

<sup>30</sup> Por. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1992, s. 159; A. Zieliński [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 326.

<sup>31</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1993, s. 275.

postępowania wydaniem w terminie decyzji<sup>32</sup>. W konsekwencji skarga na beczynność organu staje się nie tylko środkiem przeciwdziałania przewlekłości postępowania administracyjnego, ale i ważnym elementem zapewniającym prawidłową wykładnię przepisów prawa<sup>33</sup>. W ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>34</sup> ustawodawca odstąpił od opisowego określenia stanu biernego zachowania się organu administracji publicznej, uzasadniającego wniesienie skargi do sądu administracyjnego, wprowadzając w to miejsce, do tekstu normatywnego, wprost pojęcie beczynności. Zabieg ten uzasadniony był znacznym rozszerzeniem kognicji sądu, w tym również rozszerzeniem zakresu zaskarżania beczynności administracji. W ocenie T. Wosia brak ustawowego określenia stanu beczynności organów administracji publicznej, podlegającego zaskarżeniu do sądu, oznaczał brak ustawowego określenia materialnych przesłanek dopuszczalności skargi na beczynność, a co się z tym wiąże konieczność ich ustalenia w drodze zabiegów interpretacyjnych<sup>35</sup>. W ocenie tegoż Autora, z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprowadził prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności<sup>36</sup>.

Sposób regulacji zaskarżalności stanu beczynności administracji do sądu administracyjnego wprowadzony ustawą o NSA powielony został w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co świadczyć może o pełnej akceptacji wypracowanego w doktrynie i orzecznictwie, zakresu znaczeniowego

---

<sup>32</sup> A. Zieliński, *op. cit.*, s. 326.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 326.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. nr 74, poz. 368.

<sup>35</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 62.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 62–63.

pojęcia bezczynności. Zarówno w doktrynie<sup>37</sup>, jak i w orzecznictwie sądowym<sup>38</sup> wskazuje się, iż elementami konstruktywnymi stanu bezczynności organu, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a., są: 1) upływ terminu załatwienia sprawy, 2) brak załatwienia sprawy – polegający na nie wydaniu decyzji, postanowienia (wskazanego w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 u.p.p.s.a), aktu lub podjęcia czynności (o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.), 3) istnienie normatywnego obowiązku załatwienia sprawy przez organ administracyjny<sup>39</sup>. Wskazane kryteria pozbawione są elementów ocennych, mają charakter obiektywny i odnoszą się do istniejącego w momencie podejmowania przez sąd rozstrzygnięcia stanu faktycznego i prawnego. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że bezczynność organu istnieje zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego jednak nie zakończył<sup>40</sup>. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt (decyzja, postanowienie, inny akt) nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu<sup>41</sup>. Treść obowiązku płynącego z art. 35 § 1 k.p.a. oznacza zakaz nieuzasadnionego przetrzymy-

---

<sup>37</sup> Por. L. Klat-Wertelecka, *Bezczywność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005, s. 487–488.

<sup>38</sup> Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2007 r., VI SAB/Wa 23/07, Lex nr 395285; wyrok WSA Warszawa z 6 lutego 2007 r., IV SAB/Wa 166/66, Lex nr 342569.

<sup>39</sup> Por. J. Jendrośka, *Kompetencje proceduralno prawne a bezczynność organów administracyjnych*, „PiP” 1979, nr 5, s. 14.

<sup>40</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2010 r., II SAB/Wr 2/10, Lex nr 674733.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2009 r., I SAB/Wa 15/09, Lex nr 551895; wyrok WSA w Białymstoku z 20 maja 2008 r., II SAB/Bk 8/08, Lex nr 499774.

wania spraw bez nadawania im właściwego biegu oraz obowiązków prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w postępowaniu<sup>42</sup>. W ocenie sądów administracyjnych, w pojęciu bezczynności administracji mieścić się będą również sytuacje, w których brak załatwienia sprawy administracyjnej wynika z mylnego przekonania organu o wystąpieniu przesłanek negatywnych dla jej załatwienia<sup>43</sup>, czy wręcz odmowy wydania aktu, w związku z przekonaniem organu, iż załatwienie sprawy nie wymaga wydania danego aktu, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku<sup>44</sup>. Okolicznościami zwalniającymi organ administracji z zarzutu bezczynności mogą być wyłącznie okoliczności o charakterze prawnym, proceduralnym, a nie faktycznym<sup>45</sup>. Do okoliczności tych zalicza się w szczególności wystąpienie sporu kompetencyjnego<sup>46</sup>, czy spoczywanie procesu w związku z jego zawieszeniem, o ile zawieszenie postępowania dokonane zostało zgodnie z prawem, a przyczyna zawieszenia nie ustała<sup>47</sup>. Natomiast nie mogą stanowić usprawiedliwienia bezczynności organu takie okoliczności jak problemy organizacyjne, kadrowe, oczekiwanie na wyjaśnienia organu przełożo-

---

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 21 sierpnia 2008, I SAB/Wa 73/08, Lex nr 524133.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 20 maja 2008 r., II SAB/Bk 8/08, Lex nr 499774.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2009 r., I SAB/Wa 15/09, Lex 551895.

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2007 r., VIII SAB/Wa, Lex nr 445179.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z 9 czerwca 1999 r., I SAB 41/99 z glosą krytyczną J. Zimmermanna, „OSP” 2000, nr 6, poz. 87.

<sup>47</sup> W wyroku z 11 marca 1998 r. NSA w Warszawie orzekł, iż zarzut bezczynności organu jest uzasadniony także wtedy, gdy organ administracji pierwszej instancji zawiesił postępowanie administracyjne mimo oczywistego braku przesłanek określonych w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a, IV SAB 143/97, Lex nr 45702. Natomiast w wyroku z 26 kwietnia 2001 r. NSA przyjął, że w przypadku, gdy postępowanie jest zawieszona stronie służy skarga na bezczynność, jeżeli organ nie wydaje postanowienia o podjęciu zawieszzonego postępowania mimo oczywistego ustania przyczyny jego zawieszenia, I SAB 148/00, Lex nr 77613.

nego, konieczność pozyskania dowodów, czy informacji, skomplikowany charakter spraw, czy ich nadmierna ilość.

Przedstawiona analiza stanowiska doktryny i orzecznictwa w zakresie nadania treści pojęciu beczynności administracji publicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. prowadzi do wniosku, iż pojęciem tym obejmowane są wszystkie przypadki niezależnienia, w formie decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, przez zobowiązany do tego organ administracji publicznej, spraw z zakresu administracji publicznej, w ustawowo określonym terminie, niezależnie od przyczyn natury faktycznej, takiego stanu rzeczy.

#### **IV. Przewlekłość postępowania**

Według słownika języka polskiego przewlekły, to trwający zbyt długo, mający długotrwały przebieg, a przewlekać oznacza przedłużyć czas trwania czegoś, przeciągnąć jakąś czynność, jakieś działanie, spowodować zwłokę, opóźnić coś.

Na gruncie obowiązującego prawa, szczególne znaczenie dla ustalenia treści pojęcia przewlekłości postępowania ma ustawa z 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<sup>48</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u. o s. przewlekłość postępowania występuje wówczas, gdy postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Ustawodawca jednocześnie wskazuje, iż dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz za-

---

<sup>48</sup> Dz. U. z 2004 r., nr 179, poz. 843 z późn. zm., zwana dalej ustawą o skardze lub oznaczana skrótem u. o s.

chowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2 u. o s.) Treść art. 2 u. o s. stanowi wdrożenie do wewnętrznego porządku prawnego czterech wypracowanych, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przesłanek oceny przewlekłości postępowania: 1) stopnia skomplikowania (zawiłości) sprawy, 2) zachowania organów władzy publicznej, 3) zachowania skarżącego, 4) znaczenie sprawy dla skarżącego<sup>49</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż zawarte w ustawie o skardze określenie przewlekłości postępowania oraz kryteriów oceny jej występowania nie ma charakteru definicji legalnej<sup>50</sup>. Jak zauważa C. P. Kłak ocena, czy dana sprawa rozpoznawana była przewlekłe jest wynikiem zestawienia obiektywnych, ustawowych kryteriów oceny z okolicznościami danej sprawy, a więc nie jest dokonywana *in abstracto*, lecz z uwzględnieniem konkretnych uwarunkowań, ale w oparciu o obiektywne kryteria<sup>51</sup>.

Stanem uzasadniającym złożenie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania sądowego jest sytuacja, w której uprawniony do wniesienia skargi powołał przekonanie, że doszło do naruszenia jego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, czyli że postępowanie w jego sprawie trwa dłużej niż jest to konieczne do wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>52</sup>. Cechą charakterystyczną procedur sądowych jest brak określenia maksymalnych terminów, w których sąd powinien wydać rozstrzygnięcie co do meritum. Występujące na gruncie tych procedur terminy instrukcyjne odnoszą się do wykonania niektórych czynności w toku trwającego postępowania przed sądem, a tylko wy-

---

<sup>49</sup> K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11–12, s. 16.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 14–15; C. P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12, s. 68.

<sup>51</sup> C. P. Kłak, *op. cit.*, s. 69–70.

<sup>52</sup> M. Romańska, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11–12, s. 52.

jątkowo precyzyjnie określają termin wydania rozstrzygnięcia<sup>53</sup>. Jeśli ustawa nie zawiera żadnych wskazówek co do długości określonych czynności czy stadiów postępowania, należy się odwołać do wiedzy wynikającej z praktyki, orzecznictwa sądów lub przeciętnej długości postępowania w podobnych sprawach<sup>54</sup>. W ocenie M. Romańskiej, nie sposób ustawowo określić, jaki jest „uzasadniony” termin rozpoznania konkretnej sprawy, tak samo jak nie sposób generalnie wskazać, w którym momencie dochodzi do „nieuzasadnionej zwłoki” w konkretnym postępowaniu<sup>55</sup>. Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego odnosi się bowiem do realiów konkretnego postępowania sądowego, na które to realia składa się między innymi charakter podejmowanych przez sąd czynności, przekładających się na interesy konkretnych podmiotów. Ocena, czy następuje przewlekłość postępowania musi być dokonywana w świetle szczególnych okoliczności sprawy i z uwzględnieniem takich kryteriów jak: stopień złożoności sprawy, zachowanie skarżącego i odpowiednich władz oraz znaczenie materii objętej skargą<sup>56</sup>.

W świetle przedstawionych uwag należy jednoznacznie stwierdzić, iż na gruncie postępowań sądowych, przewlekłość postępowania stanowi negację normatywnego obowiązku rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Dla stwierdzenia przewlekłości postępowania, wobec braku ustawowo określonego terminu rozpatrzenia sprawy sądowej, niezbędne jest każdorazowe,

---

<sup>53</sup> Np. art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) stanowi, iż skargę w sprawach o naruszenie prawa dostępu do informacji publicznej rozpatruje się w terminie 30 dni od otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

<sup>54</sup> P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Komentarz do art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U.04.179.184 3)* [w:] P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Oficyna 2010, wyd. II, Lex.

<sup>55</sup> M. Romańska, *op. cit.*, s. 53.

<sup>56</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 4 stycznia 2013 r., III S/10, Lex 1254512.



jednostkowe ustalenie rozsądnego terminu rozpatrzenia konkretnej sprawy.

Ze zgoła odmienną sytuacją mamy do czynienia na gruncie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, w którym to ustawodawca nie ograniczył się wyłącznie do ustanowienia ogólnej zasady szybkości postępowania lecz celem jej realizacji ustanowił normatywne terminy załatwienia spraw administracyjnych. Ponadto, na skutek dokonanej ustawą z 3 grudnia 2010 r. nowelizacji przepisów k.p.a. i u.p.p.s.a., konstrukcja przewlekłości postępowania administracyjnego stanowi alternatywną, wobec niezłatwienia sprawy w terminie (bezczynności administracji), kategorię „nielegalnej pasywności organów administracji publicznej”<sup>57</sup>. Stan ten uzasadnia dominującą zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie<sup>58</sup> tezę, iż istoty przewlekłości postępowania administracyjnego należy poszukiwać w obszarach nie objętych dotychczas zakresem pojęciowym kodeksowej konstrukcji „niezałatwienia sprawy w terminie” oraz konstrukcji „bezczynności” w rozumieniu u.p.p.s.a.<sup>59</sup> Zgodność przedstawicieli doktryny, w zakresie przyjętych założeń, nie oznacza jednak tożsamości płynących stąd wniosków. W ocenie A. Korzeniowskiej-Polak, „pod pojęciem przewlekłości, w odróżnieniu od niezłatwienia sprawy w terminie, należy rozumieć przypadki, w których organy pozostawały w stanie bezczynności i w sposób długotrwale nieuzasadniony nie wydawały aktów administracyjnych innych niż decyzja bądź nie dokonywały czynności materialno-technicznych, a dla dokonania

---

<sup>57</sup> Wyrok NSA z 30 maja 2012 r., II GSK 594/12, CBOSA.

<sup>58</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SAB/Bk 15/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, CBOSA.

<sup>59</sup> Por. Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „PiP” 2011, nr 6, s. 33; A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 2012, nr 2, s. 11; M. Miłosz, *Kilka uwag krytycznych w odniesieniu do konstrukcji prawnej zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, tom 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. tomu D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, s. 596–597.

tych czynności bądź wydania tych aktów nie był przewidziany termin”<sup>60</sup>. Dokładanie przeciwny pogląd wyraził WSA w Łodzi, przyjmując, iż termin „przewlekłe prowadzenie postępowania”, użyty w znowelizowanym art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. wskazuje, że nowa skarga dotyczy tylko tych aktów lub czynności określonych w wymienionym przepisie, które są wydawane lub podejmowane w toku prowadzonego postępowania, gdyż w tych wypadkach ustawy procesowe określają termin załatwienia sprawy stanowiący podstawę do stwierdzenia, czy stronie przysługuje skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania, czy skarga na bezczynność. W związku z powyższym, sąd ten przyjmuje, że w szczególności akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 ust. 4 u.p.p.s.a. są z reguły wydawane lub podejmowane poza sformalizowanym postępowaniem i w tych wypadkach wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania nie będzie możliwe<sup>61</sup>.

Z kolei, zdaniem Z. Kmiecika, przewlekłość postępowania oznacza bądź to stan, w którym organ administracyjny korzystając z konstrukcji art. 36 § 2 k.p.a., w sposób „nieuzasadniony” przedłuża termin załatwienia sprawy, powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego (w szczególności konieczność wywiązania się przez stronę z obowiązków procesowych), bądź też stan, w którym bieg terminu jest zatrzymany<sup>62</sup>. Stanowisko judykatury w tym zakresie nie jest już jednak jednolite. Część sądów administracyjnych przyjmuje, iż nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy poprzez art. 36 k.p.a. kwalifikuje się na zarzut przewlekło-

---

<sup>60</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy...*, op. cit., s. 11, tegoż Autora, *Zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, s. 135.

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 grudnia 2012 r., III SAB/Łd 22/12, CBOSA.

<sup>62</sup> Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, op. cit., s. 33, tegoż Autora, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, s. 117.

ści postępowania<sup>63</sup>, część z kolei określa ten stan mianem bezczynności<sup>64</sup>.

W ocenie J. P. Tarno, o przewlekłości postępowania można mówić, m.in. wówczas gdy organ mieści się w wiążącym, maksymalnym terminie jej załatwienia ale nie załatwia jej niezwłocznie, mimo braku potrzeby przeprowadzania postępowania wyjaśniającego<sup>65</sup>. Podobne stanowisko zajmuje M. Miłosz, stwierdzając, iż w sytuacji gdy organ prowadzi sprawę ze zbędną zwłoką, można mówić o przewlekłym prowadzeniu postępowania<sup>66</sup>. Autor ten podkreśla jednocześnie znikomą przydatność praktyczną tej konstrukcji w odniesieniu do stosunkowo krótkich, kodeksowych terminów załatwienia spraw administracyjnych<sup>67</sup>. Z kolei Z. Kmiecik przyjmuje, iż dopóki organ nie przekracza przewidzianego terminu załatwienia sprawy, dopóty nie można postawić mu zarzutu bezprawności zachowania, w postaci przewlekłości postępowania, niezależnie od stopnia opieszałości, czy pozorowania podejmowanych czynności<sup>68</sup>. Dokonując oceny analizowanej instytucji W. Chróścielewski proponuje natomiast (w formie pytającej) możliwość przyjęcia, iż z przewlekłością postępowania będziemy mieli do czynienia po upływie przyjętej w orzecznictwie wielokrotności terminu załatwienia sprawy<sup>69</sup>. Odmiennie kwestię

---

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r., VI SAB/Wa 53/11, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2012 r., IV SAB/Po 69/11, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SAB/Bk 15/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lutego 2012 r., II SAB/Wr 71/11, CBOSA.

<sup>64</sup> Por. wyrok NSA z 30 maja 2012 r., II GSK 594/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Gdańsku z 9 maja 2012 r., II SA/Gd 44/12, CBOSA.

<sup>65</sup> J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44.

<sup>66</sup> M. Miłosz, *op. cit.*, s. 598.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 598.

<sup>68</sup> Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law*, *op. cit.*, s. 116.

<sup>69</sup> W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „ZNSA” 2011, nr 4, s. 14.

tą postrzega M. Grzymisławska-Cybulska, przyjmując iż o przewlekłym prowadzeniu postępowania można mówić wyłącznie przed upływem, określonego przepisami prawa, terminu załatwienia sprawy, gdyż po jego upływie stan ten określany jest mianem beczynności<sup>70</sup>. Podobne stanowisko zajął WSA w Łodzi, stwierdzając iż „przewlekłe prowadzenie postępowania” dotyczyć będzie okresu do upływu terminu załatwienia sprawy. Stosownie bowiem do przepisów obowiązujących ustaw procesowych, po bezskutecznym upływie tego terminu strona może podjąć przewidziane przez ustawę czynności zmierzające do usunięcia tego stanu, a następnie wnieść skargę na beczynność<sup>71</sup>.

O stopniu trudności w zdefiniowaniu pojęcia przewlekłości postępowania może świadczyć karkołomne dość sformułowanie NSA, iż „przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w beczynności”, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a. ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nie istotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy<sup>72</sup>. W ocenie tegoż sądu, przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje zatem wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia.

---

<sup>70</sup> M. Grzymisławska-Cybulska, *Bezczynność organu i przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji z 3 grudnia 2010 r.*, „ZNSA” 2012, nr 5, s. 62.

<sup>71</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 grudnia 2012 r., III SAB/Łd 22/12, CBOSA.

<sup>72</sup> Wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, CBOSA.

## V. Podsumowanie

Przedstawione stanowiska przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i judykatury, wskazują iż pomimo upływu dwóch lat obowiązywania znowelizowanych przepisów k.p.a. i u.p.p.s.a., nie udało się wypracować jednolitej koncepcji pojęcie „przewlekłość postępowania” w rozumieniu art. 37 § 2 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. Stan ten potwierdza liczne głosy krytyki wobec dokonanych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. zmian w zakresie prawnych mechanizmów zwalczania „nielegalnej pasywności organów administracji publicznej”. Budząca od samego początku liczne wątpliwości, co do zakresu znaczeniowego wprowadzonych pojęć<sup>73</sup>, czy wręcz zarzuty wadliwości przyjętych przez ustawodawcę założeń<sup>74</sup>, nowelizacja nie wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowego jakościowo instrumentu umożliwiającego efektywną obronę przed opieszałością administracji publicznej. Mnożące się wątpliwości co do zakresu pojęcia przewlekłości postępowania oraz jego relacji do kodeksowej instytucji niezատwienia sprawy w terminie, czy bezczynności w rozumieniu przepisów u.p.p.s.a., uzasadniają podnoszone w literaturze obawy, iż instytucja ta, a w zasadzie jej niedookreśloność, przyczyni się w rzeczywistości do nieuzasadnionego przedłużania postępowania administracyjnego<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> W. Chróścielewski, *Opinia...*, *op. cit.*, s. 8.

<sup>74</sup> Por. A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy...*, *op. cit.*, s. 10–11; Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, *op. cit.*, s. 32.

<sup>75</sup> Por. J. Lang, *Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot zaskarżenia* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 500–501 oraz E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieslak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 232.

## ABSTRACT

### Inactivity of an organ versus excessive lengthiness of administrative procedure – on a trial to differentiate notions

The goal of an article is a trial to present differences which take place between normative, because binding on the grounds of the Code of Administrative Procedure, notions of inactivity of organs of public administration and excessive lengthiness of administrative procedure. Presenting hitherto attainments of representatives of the theory of administrative law and administrative courts, the author comes to a conclusion that nowadays trials of establishing strict and unambiguous criteria allowing to distinguish both notions turned to be inefficient.

## Metryka sprawy administracyjnej a standardy postępowania administracyjnego

### I. Standardy jawności w postępowaniu administracyjnym

Istotnym standardem obowiązujących nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale mającym powszechne zastosowanie niemal w każdym działaniu administracji publicznej jest zasada jawności. Realizacji tej zasady mają służyć liczne, przewidziane w przepisach prawa rozwiązania. Od dawna w literaturze rozumienie pojęcia jawności w administracji publicznej sprowadza się przede wszystkim do względnie swobodnego dostępu do informacji znajdujących się w dyspozycji organów i innych podmiotów ją tworzących; to obowiązek administracji do udzielania odpowiedzi, udostępniania informacji zarówno na żądanie administrowanych, jednostek, obywateli jak i z własnej inicjatywy; to obowiązek administracji do konsultowania spraw publicznych z administrowanymi<sup>1</sup>.

Dostęp do informacji, czy obowiązek informowania o sprawie administracyjnej, w której toczy się postępowanie, to również jeden ze standardów dobrej administracji, na co wskazuje choćby Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDA). Stosownie do tego art. 22 EKDA stanowi, iż urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę, udostępni jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zajdzie taka potrzeba, urzędnik udzieli w zakresie swoich kompetencji porady co do wszczęcia postępowania administracyjnego. Urzędnik zadba również o to, aby przekazana informacja

---

<sup>1</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 31–32.

była jasna i zrozumiała. Realizacji jawności działań urzędnika ma ponadto służyć utrwalanie ich w formie stosownej dokumentacji<sup>2</sup>. Ze wspomnianym standardem postępowania administracyjnego korespondują także inne regulacje EKDA, jak np. art. 12, 16, 18, 19, czy 20.

W przepisach polskiej procedury administracyjnej standard jawności postępowania zostaje wyrażony m.in. w art. 9 kpa<sup>3</sup>. Według brzmienia tego przepisu na organy administracji publicznej zostaje nałożony obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne podmioty uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody wskutek nieznanomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Adresatem tych obowiązków są organy administracji i inne podmioty w zakresie określonym w przepisach prawa, podejmujące na podstawie regulacji kodeksu czynności procesowe związane bezpośrednio z rozstrzyganą sprawą administracyjną. Obowiązki te obejmują szereg czynności procesowych organu podejmowanych w granicach postępowania administracyjnego.

Wspomniana wyżej zasada była i nadal jest przedmiotem zainteresowania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i doktryny prawa administracyjnego, co pozwoliło na wypracowanie pewnych wskazówek odnośnie rozumienia i stosowania zasady jawności w postępowaniu administracyjnym. Dla dopełnienia charakterystyki tej zasady warto przytoczyć niektóre z nich, a mianowicie:

- obowiązki informacyjne z art. 9 kpa dotyczyć mają toczącego się postępowania, a nie wszelkich kontaktów między obywatelem a administracją<sup>4</sup>; to oznacza, że granice tego

---

<sup>2</sup> Art. 24 EKDA.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, powoływana dalej w skrócie „kpa”.

<sup>4</sup> Zob. wyrok NSA z 29 listopada 2000 r., I SA/GD 1185/98 LEX nr 47129.



- obowiązku wyznacza uruchomiona i prowadzona przez organ w konkretnej sprawie procedura administracyjna;
- przepis art. 9 kpa formułuje dwa zróżnicowane pod względem podmiotowym i przedmiotowym obowiązki organu administracji publicznej dotyczące udzielania informacji<sup>5</sup>; Mianowicie podmiotami uprawnionymi są: strona i inni uczestnicy postępowania administracyjnego. W odniesieniu do każdego z tych kategorii podmiotów obowiązek informacyjny organu będzie kształtował się inaczej. Oczywiście najszerszy zakres przedmiotowy, będzie miało uprawnienie uzyskiwania (otrzymywania) informacji w postępowaniu administracyjnym przysługujące stronie postępowania, co podyktowane zostało choćby ochroną jej interesu prawnego. „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (...) powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe”<sup>6</sup>;
  - organ jest obowiązany do udzielania całokształtu informacji związanej z załatwianiem danego rodzaju sprawy administracyjnej, a także jest obowiązany informować stronę o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy. Oznacza to, że organ ma obowiązek udzielania informacji zarówno o przepisach prawa materialnego, jak i procesowego<sup>7</sup>;
  - obowiązek udzielania informacji stronie obejmuje cały tok postępowania, tj. od chwili jego wszczęcia, aż do jego zakończenia decyzją. Organ nie może ograniczyć się tylko do

---

<sup>5</sup> G. Łaszczyca, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2003, s. 122.

<sup>6</sup> Zob. wyrok SN z 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 110, z glosą W. Tarasa.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 11 lipca 2001 r., I SA 2447/00 LEX nr 54741.

udzielania informacji prawnej, lecz musi podać również niezbędne wyjaśnienia co do treści przepisów oraz udzielać wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć szkody<sup>8</sup>;

- konieczne jest odróżnienie udzielania informacji prawnej przez organ od doradztwa prawnego w danej sprawie<sup>9</sup>, jednakże obowiązek informacyjny organu prowadzącego postępowanie nie może być utożsamiany z udzielaniem stronie pomocy prawnej czy zastępowaniem jej aktywności poprzez instruowanie o wyborze optymalnego sposobu postępowania<sup>10</sup>;
- informacja udzielana stronie powinna odpowiadać pewnym wymogom, a mianowicie powinna być należyta i wyczerpująca, tzn. odpowiednia, szczegółowa, dokładna. Wszystkie ww. właściwości budują pojęcie informacji pełnej.

Naruszenie tak rozumianego, jak to zaprezentowano powyżej, obowiązku informowania przez organ administracji należy traktować w tak, jak naruszenie każdej innej normy prawnej i może stanowić podstawę do uchylecia decyzji administracyjnej<sup>11</sup>. To oznacza zdaniem autorki, że zasada jawności, jak i inne zasady ogólne postępowania nie powinny być traktowane jedynie jako pewne szczytne idee i „górnolotne” sformułowania, lecz mając na uwadze ich normatywny charakter, wyznaczają one realną jakość, jakiej powinno odpowiadać każde postępowanie administracyjne. W orzecznictwie przyjmuje się stanowisko, zgodnie

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Zob. wyrok NSA z 27 marca 1998 r., I SA/ŁD 489/98 LEX nr 32 776.

<sup>10</sup> Zob. wyrok NSA z 27 sierpnia 1997 r., III SA 66/96 LEX nr 30854.

<sup>11</sup> Zob. wyrok SN z 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, „Państwo i Prawo” 1993 r., z. 4, s. 68 „Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylecia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza(lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków”.

z którym do naruszenia art. 9 k.p.a. przez organ administracji dochodzi wówczas, gdy skutki nieznamośći prawa przez podległych mu pracowników lub niedopełnienia przez nich obowiązków służbowych, przerzuca się na obywateli<sup>12</sup>. Naruszenie tej zasady może nastąpić np. poprzez odmowę udzielenia informacji, udzielenia informacji niepełnej, czy udzielenie informacji nienależytej, błędnej.

Zaprezentowaną powyżej podstawową regulację jawności procedury administracyjnej gwarantują również inne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które stanowią niejako jej uszczegółowienie. Są to m.in. art. 10, art. 73 i 74, czy też art. kpa. Wszystkie te regulacje kodeksowe są przejawami jawności działania administracji wobec stron i innych uczestników postępowania administracyjnego, która w nauce prawa administracyjnego określana jest mianem jawności wewnętrznej<sup>13</sup>.

Jedną z ostatnich nowelizacji kpa i ustawy – Ordynacja podatkowa<sup>14</sup>, nazwana w trakcie prac legislacyjnych „ustawą o transparentności”, wprowadziła do postępowania administracyjnego nową instytucję, która w zamyśle prawodawcy ma służyć realizacji przejrzystości prowadzonych spraw administracyjnych. Od 7 marca 2012 r. organy prowadzące postępowanie administracyjne, czy postępowanie w sprawach podatkowych, i ich pracownicy mają obowiązek zakładania dla większości spraw administracyjnych, w tym podatkowych, metryki sprawy, co ma przede wszystkim na celu zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie zmierzającym do podjęcia rozstrzygnięć w sprawach obywateli. Czy metrykę sprawy można potraktować jako kolejne narzędzie wyżej scharakteryzowanej przez autorkę

<sup>12</sup> Zob. wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1478/81, „ONSA” 1981, z. 2, poz. 72.

<sup>13</sup> A. Matan, *Ogólne czynności techniczno-procesowe* [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2003, s. 450; A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 90–91.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz. U. nr 186, poz. 1100.

zasady jawności w ramach procedury administracyjnej? Czy metryka sprawy faktycznie może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości prowadzonych postępowań administracyjnych? Czy jest to raczej – jak twierdzą nawet sami urzędnicy – kolejne narzędzie biurokracji w rzeczywistości administracyjnej? Jakie miejsce zajmie i jaką rolę odegra metryka sprawy w świetle standardów postępowania administracyjnego? O tych dylematach traktuje kolejna część niniejszego opracowania.

## **II. Metryka sprawy – istota i zasady jej prowadzenia**

Metryka sprawy administracyjnej w zamierzeniu ustawodawcy ma stanowić formalną część akt sprawy administracyjnej czy sprawy podatkowej. Dzięki jej założeniu i prowadzeniu będzie możliwe dokładne ustalenie – oprócz urzędnika podpisującego decyzję – również pozostałych osób, które uczestniczyły w przygotowaniu treści rozstrzygnięcia, np. przygotowywały projekt decyzji, udzielały wskazówek, instrukcji co do sposobu załatwienia sprawy, wydawały opinię prawną; możliwe ma być nawet, dzięki metryce, ustalenie w jaki sposób poszczególne osoby wpływały na rozstrzygnięcie, a tym samym, która z nich, w jakiej części czy stopniu ponosi odpowiedzialność za treść decyzji.

Zgodnie z art. 66a kpa czy art. 171a ustawy Ordynacja podatkowa<sup>15</sup>, w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowić ma obowiązkową część akt sprawy i ma być na bieżąco aktualizowana.

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. z 2012 r., nr 0, poz. 749 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę systematykę nowelizowanych regulacji prawnych, można stwierdzić, iż metryka sprawy administracyjnej stanowi również, obok protokołu i adnotacji urzędowych, jedną z kolejnych form utrwalania czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu administracyjnym. Wszystkie te formy łącznie stanowią części składowe aktu sprawy administracyjnej. Tym sposobem metryka sprawy staje się jednym z przejawów realizacji zasady pisemności w postępowaniu administracyjnym, wyrażonej w art. 14 kpa. Zasada ta zakłada bowiem załatwianie spraw administracyjnych w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego<sup>16</sup>, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

Oczywiście regulacje ustawowe nie zawierają dokładnego i wyczerpującego określenia w jaki sposób metryka sprawy ma być prowadzona. Stąd też na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 66a § 4 kpa minister właściwy do spraw administracji publicznej określił, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy, uwzględniając treść i formę metryki ustaloną we wcześniejszych przepisach tegoż artykułu, oraz obowiązek bieżącej aktualizacji metryki, a także, aby w oparciu o treść metryki było możliwe ustalenie treści czynności w postępowaniu administracyjnym podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby. Metryki mogą być zatem prowadzone w tradycyjnej formie pisemnej lub w formie elektronicznej. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r.<sup>17</sup>, jeżeli dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania spraw powstaje w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do elektronicznego zarządzania dokumentacją, umożliwiającym wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych,

---

<sup>16</sup> W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 235).

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. nr 0, poz. 250).

dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych, to metrykę sprawy stanowi widok chronologicznego zestawienia czynności w sprawie, zawierający: oznaczenie sprawy (data wszczęcia lub znak sprawy), tytuł sprawy (zwięzłe określenie przedmiotu sprawy), datę dokonanej czynności, określenie osoby podejmującej daną czynność (nazwisko, imię, stanowisko), określenie podejmowanej czynności, wskazanie identyfikatora dokumentu w aktach sprawy, do którego odnosi się dana czynność. Jeżeli natomiast dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania spraw powstaje w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do realizacji określonych wyspecjalizowanych elektronicznych usług publicznych i system ten zapewnia możliwość wyszukania i prezentacji ww. danych, to za metrykę sprawy uważa się właśnie te dane. Te postanowienia rozporządzenia należy uznać za racjonalne, ponieważ pozwala to uwzględnić już stosowane przez administrację narzędzia teleinformatyczne śledzące przebieg postępowania i zbudować metrykę poprzez odpowiednie zestawienie podejmowanych czynności, np. według kryterium czasowego.

Dla wykorzystania rozwiązań informatycznych w prowadzeniu metryki sprawy konieczne będzie jednakże spełnienie dodatkowych warunków, podyktowanych ochroną gromadzonych informacji, a mianowicie zapewnienie ochrony metryk elektronicznych przed utratą danych<sup>18</sup>; zagwarantowanie jednoznacznego powiązania elektronicznych metryk z nieelektronicznymi aktami spraw, do których się odnoszą, jak również możliwości niezwłocznego odnalezienia i w razie potrzeby wydrukowania żądanej metryki.

Forma pisemna metryki sprawy przyjmuje natomiast postać – opracowywanej według wzoru określonego w rozporządzeniu – tabeli, w której odnotowuje się poszczególne czynności w sprawie. Taką tabelę będzie można wypełniać odręcznie lub w formie elektronicznej, dołączając jej wydruk do akt sprawy po wykonaniu

---

<sup>18</sup> Np. przez okresowe wykonywanie kopii zabezpieczających na informatycznym nośniku danych, innym niż ten, na którym zapisywane są dane bieżące.

ostatniej czynności w sprawie lub w razie zaistnienia takiej potrzeby.

**Tabela nr 1. Wzór metryki sprawy administracyjnej<sup>19</sup>**

Oznaczenie sprawy				
Tytuł sprawy				
L.p.	Data podjętej czynności	Oznaczenie osoby podejmującej daną czynność	Określenie podejmowanej czynności	Wskazanie identyfikatora dokumentu w aktach sprawy, do którego odnosi się dana czynność

W przypadku spraw podatkowych metrykę sprawy można również, podobnie jak w sprawach administracyjnych, prowadzić wypełniając odręcznie stosowną tabelę albo przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego. Jeżeli metryka jest prowadzona przy wykorzystaniu tej ostatniej formy, informację o prowadzeniu metryki przy wykorzystaniu tego narzędzia zamieszcza się w aktach sprawy, a metrykę drukuje się, gdy zajdzie taka potrzeba w trakcie postępowania podatkowego, oraz po podjęciu ostatniej czynności w sprawie. Ponadto, jej wydruk jest jeszcze przewidziany na żądanie strony postępowania podatkowego, co *expressis verbis* nie zostało przewidziane w przypadku metryki sprawy administracyjnej. Podobnie jak w przypadku metryki sprawy administracyjnej, jeżeli akta sprawy prowadzone są w systemie teleinformatycznym, spełniającym wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>20</sup>, wówczas metrykę stanowi chronologiczne zestawienie podejmowanych czynności zawierające dane, o których mowa w załączniku do rozpo-

<sup>19</sup> Według załącznika do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy.

<sup>20</sup> Tj. Dz. U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 z późn. zm.

rzządzenia Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy<sup>21</sup>.

**Tabela nr 2. Wzór metryki sprawy podatkowej<sup>22</sup>**

Znak sprawy		Imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby, która podjęła czynność	Określenie podjętej czynności	Rodzaj, data i ewentualnie identyfikator dokumentu określającego podjętą czynność
Lp.	Data podjętej czynności			

Literalne brzmienie przepisów art. 66a kpa, jak i art. 171a ustawy Ordynacja podatkowa sugeruje, iż prowadzenie metryki sprawy administracyjnej jest regułą. Zasadniczo, dla każdej sprawy administracyjnej, czy sprawy podatkowej powinien zostać założony i prowadzony, powyżej opisany swego rodzaju wykaz, stanowiący integralną część akt sprawy. Należy się jednakże zastanowić, czy jej prowadzenie jest zasadne w przypadku spraw realizowanych masowo i w krótkim terminach, czy też spraw prostych i o powtarzalnym charakterze, realizowanych niejako rutynowo? Na to pytanie można najpierw poszukać odpowiedzi w przepisach prawa. W treści przepisów odrębnych rozporządzeń wskazano takie rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy zostaje wyłączony, m.in. ze względu na wyżej wspomniany charakter tych spraw. Takie sprawy zostały określone mianowicie w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony<sup>23</sup>, poprzez wymienienie ustaw, aktów stanowiących przez organy Unii Europejskiej

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. nr 0, poz. 246).

<sup>22</sup> Na podstawie przepisów rozporządzenia, o którym mowa w przypisie nr 24.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony, Dz. U. poz. 269.



oraz rozporządzeń stanowiących podstawę rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Wyłączenie, o którym mowa, ma odnosić się nie tylko do akt postępowania w I instancji, ale również do akt postępowania odwoławczych, zażaleniowych oraz postępowania nadzwyczajnych, dotyczących spraw rozpatrywanych przez organ pierwszej instancji. Stosownie, do postępowania w sprawach podatkowych, wydane zostało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy<sup>24</sup>. W odróżnieniu jednak od pierwszego rozporządzenia, które wymienia sprawy administracyjne wyłączone spod obowiązku prowadzenia metryki poprzez wskazanie poszczególnych przepisów regulacji materialnego prawa administracyjnego, rozporządzenie Ministra Finansów normuje to zagadnienie w inny sposób, a mianowicie poprzez zaprezentowanie katalogu rodzaju spraw podatkowych.

Obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony m.in. w takich rodzajach spraw, jak umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej w przypadkach, o których mowa w przepisach ustawy – Ordynacja podatkowa; zaliczenie nadpłaty lub zwrotu podatku na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych, czy ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od spadków i darowizn, jeżeli decyzja jest wydawana wyłącznie na podstawie danych zawartych w złożonym zeznaniu o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych oraz dołączonych do tego zeznania dokumentów, czy w przypadku ustalenia wysokości podatku dochodowego w formie karty podatkowej, itd.

W odróżnieniu od spraw administracyjnych, podlegających regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach podatkowych obowiązek prowadzenia metryki sprawy może zostać wyłączony w postępowaniu prowadzonym w I instancji. Założenie metryki sprawy będzie zatem konieczne w sprawach podatkowych, w których zostało uruchomione postępowanie odwoław-

---

<sup>24</sup>Dz. U. poz. 245.

cze, czy też postępowanie dotyczące wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej albo postanowienia ostatecznego oraz uchylecia albo zmiany decyzji ostatecznej albo postanowienia ostatecznego<sup>25</sup>.

### **III. Analiza rozwiązań dotyczących metryki sprawy**

Zdaniem Cz. Martysza, wyżej przedstawiona instytucja nie koniecznie może prowadzić do realizacji celów założonych przez polskiego prawodawcę, tj. zapewniać zwiększenie przejrzystości postępowania administracyjnego czy podatkowego<sup>26</sup>. Według opinii autorki, dzięki niej będzie bardziej możliwe ustalenie poszczególnych czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego i osób, które je podejmowały, faktycznych autorów treści decyzji, w szczególności w sytuacji, gdy osobami uczestniczącymi w postępowaniu byli pracownicy dwu lub więcej wewnętrznych komórek organizacyjnych danego urzędu. Ponadto, w myśl przepisów choćby Kodeksu postępowania administracyjnego w metryce powinno znaleźć się odesłanie do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających podejmowane czynności. W ten sposób ustawodawca zobowiązuje administrację publiczną do ujawniania informacji, danych, dokumentów o charakterze wewnętrznym, dotychczas często skrytynie skrywanych przed „światem zewnętrznym”, wykorzystywanych przede wszystkim na potrzeby wewnętrznego administrowania przez pracowników urzędu.

Kolejnym aspektem związanym z instytucją metryki administracyjnej ma być, poprzez rejestrowanie uczestników wewnętr-

---

<sup>25</sup> § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy.

<sup>26</sup> Zob. Opinia z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa (druk nr 3362), Cz. Martysz, *Biuro Analiz Sejmowych*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3362>.

nego postępowania administracyjnego, ułatwienie w ustaleniu osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości w procesie podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych. Jedną z przesłanek, która leżała u podstaw nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, było przekonanie, iż dotychczasowa regulacja tej ustawy sprzyjała anonimowości osób biorących udział w przygotowaniu projektu decyzji, a jedyną osobą, której udział w tym przygotowaniu nie budził wątpliwości i w stosunku do której możliwe było pociągnięcie jej do odpowiedzialności za wydaną decyzję był pracownik organu, który na mocy otrzymanego upoważnienia decyzję podpisywał. Zdaniem autorki powyższe założenie nie do końca wydaje się być zasadne choćby z tego względu, iż w każdym urzędzie administracji publicznej obowiązują inne niż kodeks postępowania administracyjnego regulacje, określające zasady podpisywania pism i dokumentów przez pracowników urzędu, np. regulaminy organizacyjne, zarządzenia w sprawie podpisywania pism i dokumentów, czy instrukcje kancelaryjne. Zawarte w nich przepisy zazwyczaj nakładają na wszystkie osoby, biorące udział w realizacji zadań publicznych, obowiązek parafowania czy podpisywania każdego dokumentu, jego projektu, który powstaje i pozostaje w aktach sprawy. Z tego też powodu nie powinno być większego problemu z ustaleniem poszczególnych uczestników danego postępowania. Za przykład niech posłuży choćby obowiązująca w urzędach administracji samorządowej i administracji rządowej w województwie Instrukcja kancelaryjna<sup>27</sup>, która przyjmuje w wielu swoich postanowieniach, m.in. regułę oznaczania autora poszczególnych czynności kancelaryjnych poprzez podanie imienia i nazwiska pracownika, co w takim razie nie powinno utrudniać identyfikacji uczestników procesów administracyjnych. Obowiązek szczegółowego dokumentowania prze-

---

<sup>27</sup> Rozporządzenie 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 (Dz. U. nr 14, poz. 67),

biegu czynności administracyjnych wynika również z § 57<sup>28</sup> czy § 61 ust. 1 Instrukcji<sup>29</sup>.

Podobnie sformułowany obowiązek można spotkać również na gruncie innych przepisów prawa, takich jak choćby ustawa o narodowych zasobach archiwalnych i archiwach<sup>30</sup>, której art. 6 stanowi, że organy obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw, jak również nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji.

Dalej, § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi<sup>31</sup> przyjmuje, iż postępowanie z dokumentami ewidencjonowanymi i metadanymi prowadzi się przy użyciu systemu teleinformatycznego, o określonych parametrach, zapewniających, m.in. integralność treści dokumentów i metadanych, stały dostęp do nich, kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników, jak również zabezpieczenie przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych, czy ich usunięciem z systemu; ponadto, zapewnia stały i skuteczny dostęp do dokumentów oraz ich wyszukiwanie. Rozwiązania teleinforma-

---

<sup>28</sup> Przepis ten stanowi, iż w trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy, w szczególności: 1) przesyłki zarejestrowane w rejestrach przesyłek wpływających i wychodzących; 2) notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu; 3) pisma przesłane za pomocą telefaksu; 4) wydruki treści naturalnych dokumentów elektronicznych; projekty pism odrzucone w toku akceptacji przez kierowników komórek organizacyjnych lub kierownika podmiotu oraz uwagi i adnotacje tych kierowników odnoszące się do projektów pism, jeżeli mają znaczenie w załatwianej sprawie.

<sup>29</sup> Rejestr przesyłek wychodzących może być prowadzony na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tj. Dz. U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 z późn. zm.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi, Dz. U. nr 206, poz. 1518.

tyczne powinny również pozwolić na identyfikację użytkowników i rejestrować dokonywane przez nich zmiany w dokumentach i metadanych, czy też wspomagać czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem, czy grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt, z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne i ich metadanych do przekazania do archiwum państwowego, z przesyłaniem dokumentów do innych systemów teleinformatycznych, itd.

Szczegółowe zasady wykorzystania systemu informatycznego reguluje wcześniej przywołana Instrukcja kancelaryjna, która przewiduje obok prowadzenia tradycyjnego, tj. w postaci nieelektronicznej, systemu wykonywania czynności kancelaryjnych, również możliwość wykorzystania systemu teleinformatycznego do elektronicznego zarządzania dokumentacją, umożliwiającego wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych (system EZD).

Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej regulacje prawne, obowiązujące administrację i jej urzędników, autorka wyraża pewne wątpliwości odnośnie traktowania metryki sprawy jako nieodzownego narzędzia jawności administracyjnej. Jej zdaniem przedstawione w tej części opracowania wybrane rozwiązania prawne, wykorzystywane w administracji do gromadzenia i rejestrowania informacji na temat poszczególnych czynności administracyjnych, zapewniają przecież realizację tych samych celów co metryka sprawy. Podobnie jak przy jej użyciu, możliwe jest zastosowanie tradycyjnego bądź informatycznego sposobu zarządzania dokumentacją i rejestrowania czynności administracyjnych.

Można byłoby się natomiast zastanowić nad funkcją, którą może spełniać metryka sprawy, a którą jest zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania administracyjnego oraz późniejszej kontroli tego przebiegu. Z całą pewnością jest to narzędzie, które pozwala na uporządkowane, usystematyzowane zestawienie w jednym miejscu informacji na temat poszczególnych czynności podejmowanych w postępowaniu oraz danych o osobach, które je

podejmowały. Jednakże, czy jest to konieczne, skoro – jak to wynika w wcześniej zaprezentowanych przepisów innych regulacji prawnych – te funkcje spełniają już inne rozwiązania prawne? Wątpliwości na gruncie praktyki administracyjnej wzbudzają również inne kwestie, które poniekąd wynikają z niejasności, nieprecyzyjności terminologicznej prawodawcy. Za przykład można podać art. 66a kpa, który stanowi, iż w metryce sprawy określa się wszystkie podejmowane przez osoby uczestniczące w postępowaniu czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. Czy zatem, biorąc pod uwagę dosłowne brzmienie tego przepisu, w metryce sprawy należy ująć czynności, których podjęcie nie znajduje swojego odzwierciedlenia w dokumencie, nie zostały one utrwalone w tradycyjnej formie pisemnej bądź na elektronicznym nośniku informacji?<sup>32</sup>

Instytucja metryki sprawy administracyjnej i podatkowej była (na etapie konsultacji projektu nowelizacji kpa i innych przepisów) i jest przedmiotem żywego zainteresowania praktyków. Wprawdzie instytucja ta funkcjonuje od niedawna i trudnym zadaniem jest dokładne określenie wszystkich skutków jej wprowadzenia, jednakże od samego początku wyraźnie formułowano wiele uwag, wątpliwości czy zastrzeżeń pod jej adresem. W tym zakresie należy zwrócić uwagę m.in. na stanowisko niejako reprezentacji praktyki administracyjnej, a to jest Unii Metropolii Polskich (UMP)<sup>33</sup> wyrażone w piśmie do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie wątpliwości związanych ze stosowaniem metryki sprawy. Zdaniem UMP założenie ustawodawcy odnośnie zwiększenia transparentności udziału poszczególnych urzędni-

---

<sup>32</sup> Zob. K. Schmidt, *Metryki spraw w postępowaniach administracyjnych i podatkowych (na przykładzie metryki w sprawach administracyjnych)*, IX ZJAZD Sekcji Archiwistów Samorządowych Stowarzyszenia Archiwistów Polskich, Lublin 31.05 – 2.06.2012, Zarządzanie dokumentacją w urzędach administracji samorządowej po roku stosowania instrukcji kancelaryjnej, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych,

<sup>33</sup> Zob. <http://www.metropolie.pl/1207,metryka-sprawy>.

ków w procesie wydawania rozstrzygnięć administracyjnych ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. Miasta Unii stwierdziły, iż – jak to zostało już wcześniej wskazane przez autorkę – instytucja metryki nie wnosi niczego nowego do praktyki, co wzmocniłoby jawność działania administracji; dodatkowe utrwalanie przebiegu czynności, bo tak jest oceniany obowiązek prowadzenia metryki, jest kolejnym wykazem załączonym do akt sprawy i prowadzi jedynie do zwiększenia obowiązków pracowników. Tym samym takie rozwiązanie prowadzi jedynie do biurokratyzacji funkcjonowania administracji<sup>34</sup>. Podobnie jak to wcześniej zaprezentowała autorka, przejrzystości procedury administracyjnej, zdaniem Unii, służą w wystarczającym stopniu inne rozwiązania zawarte w przepisach prawa.

Wątpliwości na płaszczyźnie UMP dotyczą również charakteru metryki, a szczególnie jej roli dowodowej, skoro przy kontroli przebiegu postępowania administracyjnego weryfikacji należy poddać nie tylko metrykę, ale każdy dokument wytworzony w trakcie postępowania i dołączony do akt sprawy. Swoje zastrzeżenia UMP zgłosiło także do wzorów metryk określonych w wcześniej przedstawionych rozporządzeniach, które nie stosują jednolitej terminologii, co w rezultacie utrudniać będzie sposób ich prowadzenia<sup>35</sup>.

W świetle ww. zastrzeżeń przedłożona została lista propozycji zmian w dotychczasowych rozwiązaniach dotyczących metryki. Polegać one mają w głównej mierze na rozszerzeniu wykazu ustaw stanowiących podstawę rozstrzygnięcia spraw, w których obowiązek prowadzenia sprawy jest wyłączony, np.: sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych oraz dodatków

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Wzory przewidują obowiązek wpisywania w metrykach wszystkich osób, „które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym”. Zdaniem UMP trudno zrozumieć, dlaczego ustawodawca nie posłużył się węższym i bardziej precyzyjnym określeniem: „pracownik organu, który brał udział w wydaniu decyzji”; taki zapis teoretycznie może oznaczać obowiązek wpisania także osoby niebędącej pracownikiem, a która miałaby wpływ na treść decyzji.

mieszkaniowych, czy dotyczące rejestracji pojazdów oraz czynności powtarzalnych związanych z wydawaniem praw jazdy; sprawy rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, itd.

UMP skrupulatnie podeszła do problematyki instytucji metryki sprawy, wskazując na dylematy, które pojawiły się lub mogą pojawić się w trakcie jej stosowania<sup>36</sup>.

Przytoczone wyżej przykładowe dylematy dotyczące praktycznych aspektów zastosowania metryki sprawy wskazują zdaniem autorki na duże problemy i wątpliwości związane z stosowaniem tej instytucji. Ewidencjonowanie podejmowania każdej czynności przez uczestników postępowania w formie metryki w przypadku wielu spraw prowadzi do powielania rejestrowania tych samych czynności, których obowiązek wynika z dotychczas obowiązujących przepisów. W przypadku prostych spraw<sup>37</sup>, czy tego rodzaju spraw, w których właściwe organy wydają rocznie po kilka czy kilkanaście tysięcy rozstrzygnięć<sup>38</sup>, wprowadzenie obowiązku metryki zamiast zapewnienia uproszczenia i szybkości tego postępowania, może skutkować w rezultacie jego wydłużeniem i zbiurokratyzowaniem. Prowadzenie metryki może również nastroczać trudności w przypadku spraw realizowanych i załatwianych niemal zawsze całkowicie zgodnie z wolą wnioskodaw-

---

<sup>36</sup> Np. Co powinno być uważane za pierwszą czynność w sprawie, z podjęciem której powstaje obowiązek prowadzenia metryki – czy jest to, np. dekretycja, wpływ i zarejestrowanie wniosku na właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej? Jak odpowiedzieć na tę wątpliwość w przypadku wniesienia wniosku do organu niewłaściwego, który następnie przekazał go według właściwości – który organ powinien założyć metrykę sprawy? Lub też na kim spoczywa obowiązek dokonywania do metryki sprawy wpisów podejmowanych kolejno czynności – czy na pracowniku prowadzącym sprawę, czy też na pracowniku podejmującym daną czynność?

<sup>37</sup> Np. sprawy dotyczące rozpatrywania skarg i wniosków, czy wydawania zaświadczeń. Zob. S. Szczepaniak, *Metryki w skargach*, „Wspólnota” z 11 maja 2012 r., nr 17.

<sup>38</sup> Np. sprawy udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Zob. K. Wójcik-Adamska, *Po co metryka przy udzielaniu świadczeń*, „Rzeczpospolita” (Prawo) z 03.08.2012 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/757927,921567-Bez-metryki-sprawy-przy-udzielaniu-swiadczen-rodzinnych.html>.



ców. W takich sprawach sporządzanie metryki może spowodować wydłużenie postępowanie i tym samym wchodzić w konflikt z wyrażoną w art. 12 kpa zasadą szybkości i prostoty postępowania. Ponadto, wątpliwości odnośnie opisywanego obowiązku rodzi prowadzenie metryki w sprawach, które nie kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, lecz podjęciem innej czynności, jak np. wydaniem dokumentu, zaświadczenia, czy udzieleniem informacji. Pojawiające się na gruncie praktyki administracyjnej pytania wskazują również na wątpliwości, czy rejestracją w metryce sprawy powinna być objęta każda czynność podejmowana w sprawie, nie tylko przez pracowników organu, skoro znowelizowane przepisy stosują terminologię o szerszym zakresie przedmiotowym – lecz przez wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym. Na takie powstanie takich dylematów zdaniem autorki przedkłada się przede wszystkim brak jednolitej terminologii w znowelizowanych przepisach kodeksu postępowania administracyjnego czy ordynacji podatkowej.

#### **IV. Podsumowanie**

Instytucja metryki sprawy administracyjnej czy podatkowej z perspektywy obywatela, petenta, może wydawać się z pozoru niewiele znaczącą kwestią, ograniczającą się jedynie do problematyki wewnętrznego funkcjonowania administracji publicznej, nie rzutującą przecież na załatwianie spraw tegoż obywatela. W świetle przedstawionych w niniejszym opracowaniu dylematów, wątpliwości, zastrzeżeń rodzą się jednakże poważne i uzasadnione podejrzenia, że wprowadzenie tej instytucji do postępowań administracyjnych czy podatkowych jako reguły w rezultacie nie tylko skomplikuje pracę urzędów, ale również w istotny sposób wpłynie na załatwianie spraw obywateli, a tym samym na ochronę ich interesów.

Biorąc pod uwagę przedstawione z punktu widzenia systemu prawa polskiego oraz praktyki administracyjnej wnioski i stanowiska, należy się zastanowić nad tym, czy metryka sprawy w ogó-

le jest potrzebna w postępowaniach administracyjnych czy podatkowych. O ile obowiązek jej stosowania wydaje się być uzasadniony w sprawach o charakterze długotrwałym i niestandardowym, o tyle w odniesieniu do spraw o masowym charakterze i krótkotrwałym terminie rozpatrywania, wypełnienie kolejnego dokumentu należy uznać za niepotrzebne, a wręcz sprzeczne ze standardami szybkości o prostoty postępowania.

Może bardziej słusznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obowiązku metryki do tych spraw, w przypadku których przepisy szczególne nie przewidują odrębnych rozwiązań szczegółowej rejestracji ich przebiegu, a ich charakter (złożoność, zagrożenie powstania nieprawidłowości, ograniczenie zjawiska korupcji, trudności w ustaleniu odpowiedzialności) przemawia za dokładnym ewidencjonowaniem każdej podejmowanej w jej ramach czynności<sup>39</sup>. Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie jednolitych rozwiązań obowiązujących w każdym postępowaniu, które nie prowadziłyby do dublowania się pewnych działań, czynności, lecz stanowiłyby kwintesencję najlepszych cech dotychczasowych rozwiązań rejestracji czynności w postępowaniu administracyjnym i wiedzy empirycznej uzyskanej na płaszczyźnie praktyki administracyjnej.

Jednym z założeń, przyświecających prawodawcy przy wprowadzeniu instytucji metryki sprawy miało być zmotywowanie urzędników do postępowania zgodnego z obowiązującym prawem oraz ułatwienie przy ustalaniu odpowiedzialności za błędnie wydane decyzje. Zdaniem autorki ustalenie – w oparciu o informacje zawarte w metryce sprawy – osoby (osób) odpowiedzialnej, jak również stopnia jej winy i przyczynienia się do powstania szkody może mieć istotne znaczenie w świetle rozwiązań przewi-

---

<sup>39</sup> Zob. również Opinia z dnia 17 lutego 2012 r. Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w przedmiocie Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony; [http://informacjapubliczna.org.pl/11,659,opinia\\_sllgo\\_dotyczaca\\_jawnosci\\_podjemowania\\_decyzji\\_w\\_sprawach\\_o\\_udostepnienie\\_informacji\\_publicznej.html](http://informacjapubliczna.org.pl/11,659,opinia_sllgo_dotyczaca_jawnosci_podjemowania_decyzji_w_sprawach_o_udostepnienie_informacji_publicznej.html).

dzianych w przepisach ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności odszkodowawczej, majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, gdzie jednym z niezbędnych elementów pociągnięcia do takiej odpowiedzialności jest właśnie ustalenie rzeczywistego sprawcy (sprawców)<sup>40</sup>. Można przyjąć, iż świadomość utrwalenia w dokumentacji sprawy niemal wszystkich informacji o udziale w rozpatrywaniu sprawy administracyjnej zmobilizuje poszczególnych urzędników do działania zgodnego z obowiązującymi standardami. Ponadto, rzeczywiste metryka jako wierny zapis, rejestr wszystkich czynności może odegrać dowodową rolę w razie konieczności ustalania osób odpowiedzialnych za wydanie rozstrzygnięć z naruszeniem prawa. Natomiast za zbyt przesadzone wydają się, jak to ma miejsce w literaturze, przypisywanie metryce roli dodatkowego narzędzia egzekwowania odpowiedzialności urzędniczej<sup>41</sup>.

## ABSTRACT

### Administrative case sheet in terms of standards of administrative proceedings

One of the standards applying to administrative proceedings is clarity, disclosure and transparency of initiated proceedings. Numerous mechanisms, provided for in relevant legal regulations, should facilitate implementation of that principle. One of the recent amendments to the Code of Administrative Proceedings, called „the Transparency Act”, provides for a new mechanism to be introduced into administrative proceedings, which, according to legislator’s purpose, is to ensure transparency of conducted administrative cases. From March 7<sup>th</sup>, 2012, bodies conducting administrative proceeding, as well as their employees, have been obliged to set up a case sheet for most administrative and tax pro-

---

<sup>40</sup> Dz. U. nr 34, poz. 173.

<sup>41</sup> Taki pogląd zob. A. Banowicz, *Metryka sprawy – sposób na błędy urzędnicze?* <http://www.serwisprawa.pl> (dostęp: 20.10.2012), oraz komentarz do ww. artykułu autorstwa R. Wiatra, <http://www.wiatr.wroc.pl/publikacje/komentarz-mecenas-rafala-wiatra-do-artykulu-pt-metryka-sprawy-sposob-na-bledy-urzednicze,2.html>.

ceedings, aiming in particular at increasing transparency of individual officers' participation in a process of solving citizens' cases. Is this legislator's purpose reflected in the actual situation? Considering all applicable regulations and experience in administrative practices, there are numerous concerns and comments questioning the validity of case sheet implementation or, at least, relevant rules related to it and specified by the Polish legislator. The said concerns and comments indicate nonconformity between thus established mechanism and administrative proceedings principles and standards, in particular, the principle requiring quickness and simplicity of proceedings, as well as that the idea of proceedings disclosure and transparency, being the legislator's purpose, has not been achieved. Many practical arguments indicate that the case sheet is rather one more bureaucratic tool in the administrative reality.

## Rola prawa sędziowskiego przy odroczeniu przez Trybunał Konstytucyjny momentu derogacji normy ustawowej – aspekt sądownoadministracyjny

### I. Słowo wstępne

„Nie pytam się jakie są prawa, ale jacy są sędziowie”<sup>1</sup> – to lapidarne stwierdzenie C. Monteskiusza, zawarte w manifeście „O duchu praw”, kapitalnie podkreśla fundamentalną rolę sędziego w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zdaje się, że zapatrywanie to w ciągu ponad dwóch wieków nic nie straciło ze swej aktualności. Wręcz przeciwnie, to właśnie dziś w dobie postępującej komplikacji stosunków społecznych oraz obserwowanej inflacji prawa, procesowa rola sędziego i jakość dokonywanych przez niego rozstrzygnięć jest miernikiem realizacji przez państwo gwarancji prawa do rzetelnego procesu<sup>2</sup>. Funkcja pełniona przez sędziego i jego prawna pozycja nierozdzielnie związana jest z instytucją sądu, jako organu wymiaru sprawiedliwości.

Wśród samych sądów, w prawie polskim, na szczególne wyróżnienie zasługują sądy administracyjne i realizowane przez nie funkcje – nie tylko orzecznicze, ale i prawotwórcze. O wyjątkowym charakterze sądu administracyjnego decyduje fakt, iż sprawując wymiar sprawiedliwości i rozstrzygając spór co do prawa dokonuje kontroli działalności administracji publicznej pod kątem legalności. Tym samym sąd administracyjny rozstrzyga o po-

---

<sup>1</sup> C. Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2003.

<sup>2</sup> T. Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów*, Warszawa 2007, s. 164.

prawności aktów działania władzy wykonawczej. W tym procesie, gdzie m.in. ważona jest legalność skorzystania przez organ administracji z władztwa publicznego i jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej w stosunku do zewnętrznego podmiotu istotne znaczenie ma tzw. prawo sędziowskie, które w niektórych sytuacjach może być swoistym *remedium* na powstały procesowy impas. Sytuacja taka często ma miejsce w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z ustawą zasadniczą normy prawnej, stanowiącej przedmiot orzekania sądu administracyjnego<sup>3</sup>. Analizę powyższego problemu muszą jednak poprzedzić rozważania na temat istoty prawa sędziowskiego oraz jego miejsca w systemie źródeł prawa.

## II. Kontekst prawotwórczy

Otwieranie konstytucyjnego katalogu źródeł prawa na systemy reguł, ocen i wartości pozaprawnych, do których stosunkowo licznie odsyła Konstytucja<sup>4</sup>, dokonywane jest m.in. przez sądy administracyjne, które zasady te odpowiednio eksplorują i adaptują do systemu prawa pozytywnego<sup>5</sup>. Działania sądów administracyjnych ujmowane w kategoriach faktów prawotwórczych według mnie można podzielić na dwie kategorie: 1) orzeczeń sądowych, które ze względu na uregulowania procesowe lub czynniki fak-

---

<sup>3</sup> L. Leszczyński, *Orzekanie przez sądy administracyjne a kontrola wykładni prawa*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 278. Ów przedmiot orzekania obejmuje zarówno kompetencyjno-proceduralne podstawy działania organu tworzącego akt normatywny albo podejmującego rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, jak i podstawy materialno prawne wyznaczone kręgiem adresatów – ogólnym w odniesieniu do aktów normatywnych lub zindywidualizowanym w odniesieniu do decyzji.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej powoływana jako Konstytucji RP.

<sup>5</sup> W. Kręcis, *Kilka uwag w dyskusji o prawotwórczym znaczeniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sadu Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, ZNSA 2011, nr 3, s. 54.

tyczne<sup>6</sup> stają się podstawą wyrokowania przez inne sądy oraz 2) operowanie metodyką twórczej wykładni przepisów administracyjnego prawa materialnego i procesowego (a także procedury sądowoadministracyjnej) a w następstwie orzekanie bez lub z pominięciem *explicite* wyrażonej normy prawa stanowionego. Analiza niniejsza koncentruje się jedynie na drugim z wymienionych rodzajów faktów prawotwórczych, dodatkowo zawężonym co do zasady do sytuacji procesowej sądu administracyjnego powstałej na skutek skorzystania przez TK z możliwości czasowego odroczenia derogacji normy, w stosunku do której domniemanie konstytucyjności zostało obalone.

Jakiegokolwiek traktowanie o prawie sędziowskim nieodłącznie wiąże się z ideologią tzw. swobodnej decyzji sądowej, będącej przejawem buntu przeciwko formalizmowi, którego ucieleśnieniem była myśl pozytywistyczna<sup>7</sup>. Jak podkreśla J. Wróblewski, przejście w kulturze prawnej od pozytywnej koncepcji związanej decyzji sądowej do systemu swobodnego spowodowało zmianę w podejściu do obowiązującego prawa<sup>8</sup>. Kształt instytucji sędziego związanego w maksymalnym stopniu prawem obowiązującym i stosującego w procesie orzekania sztywne zasady logiki, uznany został za nieodpowiadający wymogom współczesności i praworządności. Definicja tego drugiego pojęcia, chociaż znanego od czasów antycznych, dopiero w dobie kryzysu pozytywizmu prawniczego wyznaczyła metodę podejmowania decyzji prawnie relevantnych przez organy państwa i w pewnej sferze stosunków, a nie dowolnego działania dowolnych organów na podstawie prawa<sup>9</sup>. Uzupełnienie powołanej metody a jednocześnie i dookreślenie opisywanej idei wymaga jednak zaznaczenia, że prawo-

---

<sup>6</sup> Mowa w tym miejscu o szeregu czynników pozaprawnych takich jak przekonania, znajomość personalna, zaufanie, uznanie dla składu sędziowskiego etc.

<sup>7</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 357.

<sup>8</sup> *Idem*, s. 358. J. Wróblewski podkreśla, że zmiana ta podyktowana była w głównej mierze kryzysem społeczeństwa opartego na systemie kapitalizmu wolnokonkurencyjnego.

<sup>9</sup> J. Kowalski [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 274–275.

rzędność jest w pewien sposób stopniowalna<sup>10</sup>. Oznacza to, że pewne sfery życia społecznego wymagają dużej elastyczności decyzyjnej uwzględnianej przez organy stosujące prawo w tych przypadkach, gdy społecznie pożądane jest by, jak podnosi J. Kowalski, do głosu dochodziły ludzka inwencja i pomysłowość<sup>11</sup>. Ponadto luz decyzyjny organu stosującego prawo funkcjonujący w granicach idei praworządności a nie tylko legalizmu, zabezpieczać ma przede wszystkim wartości takie jak życie, wolność i mienie obywateli. Posługiwanie się w tej sferze stosunków społecznych jedynie kryterium legalizmu nie dość, że jest niewystarczające, to często określane bywa jako szkodliwe, naruszające postulat praworządności<sup>12</sup>. W tym kontekście prawo sędziowskie jest specjalnym rodzajem prawa, będącego wytworem nie instytucjonalnie wyznaczonego prawodawcy, ale sędziego, czyli podmiotu wyznaczającego konsekwencje konkretnego, ustalonego stanu faktycznego<sup>13</sup>. Innymi słowy jest to pewne „wewnętrzne” prawo praktyki orzecznictwa<sup>14</sup>. W nawiązaniu do powyższych uwag uważam, że w przypadku sądów administracyjnych, prawo sędziowskie jest to obszar, w którym po myśli konstytucyjnych zasad niezależności i niezawisłości sędziowie powinni wydając na podstawie art. 132 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup> wyrok, otwierać prawo administracyjne na systemy reguł, ocen i wartości pozaprawnych, do których normy prawa powszechnie obowiązującego nawiązują<sup>16</sup>. Tak rozumiane prawo sędziowskie w sposób szczególny zdeterminowane jest dokony-

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 277.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 276.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 371.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 270, dalej powoływana jako p.s.a.

<sup>16</sup> I w tym kontekście prawnego nawiązania do określonej zasady lub skali wartości wydaje się, że można mówić o sądowym operowaniu w granicach prawa stanowionego za pomocą środków wyznaczonych przez prawo sędziowskie.



waną przez sąd wykładnią przepisów prawa i możliwością odejścia w procesie orzekania od bezwzględnego wymogu zastosowania norm prawa pozytywnego, co do których nastąpiła normatywna wypowiedź o kwalifikowanej wadliwości. Wadliwość ta w niniejszym opracowaniu rozumiana jest jako stwierdzenie przez TK niezgodności z ustawą zasadniczą określonej normy lub zespołu norm prawnych, które sąd administracyjny wydając wyrok i rozstrzygając sprawę, jako że podlega przepisom Konstytucji RP i ustaw, ma obowiązek zastosować. Przy uwzględnieniu stopnia złożoności prezentowanej problematyki i poświęconej jej literaturze<sup>17</sup>, zawarta w niniejszym opracowaniu płaszczyzna występowania prawa sędziowskiego w żadnej mierze nie aspiruje do analizy całościowej, ograniczając rozważania do głosu w dyskusji na temat sytuacji odroczenia przez TK momentu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjną normę prawą stosowaną lub potencjalnie możliwą do zastosowania przez sąd administracyjny.

### III. Sytuacja odroczenia derogacji niekonstytucyjnej normy

Jak wiadomo, Trybunał Konstytucyjny stoi na straży katalogu praw i wolności obywatelskich oraz hierarchicznej zgodności norm prawnych, działając jako tzw. „filtr”, to jest chroniąc system prawny oraz społeczeństwo przed funkcjonowaniem w nim norm prawnych, niezgodnych z normami i wartościami Konstytucji RP. Skutkiem orzeczenia TK kwalifikującego daną normę prawną jako niezgodną z Konstytucją jest jej trwałe wyeliminowanie z systemu prawnego, następujące co do zasady z chwilą ogłoszenia wyroku. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, wyroki o niezgodności z Konstytucją konkretnych rozwiązań prawnych dają podstawę do

---

<sup>17</sup> Np. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010; P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga Jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004; R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.

wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie przewidzianych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Na gruncie procedury sądowno-administracyjnej przepisem wypełniającym upoważnienie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jest art. 272 § 1 p.s.a., zgodnie z którym można żądać wznowienia postępowania sądowno-administracyjnego w przypadku, gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie<sup>18</sup>. Jednocześnie regulacja konstytucyjna w art. 190 ust. 3 upoważnia TK do określenia innego niż dzień ogłoszenia orzeczenia terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny akt normatywny. Innymi słowy TK, jeżeli uzna, że zachodzą po temu podstawy może odsunąć w czasie nastąpienie skutku derogującego wydanego orzeczenia o niekonstytucyjności<sup>19</sup>. Rozwiązanie takie od samego początku obowiązywania Konstytucji RP było przedmiotem krytyki ze strony doktryny prawniczej<sup>20</sup>, gdyż stwarza dla sądów i organów sto-

---

<sup>18</sup> Jednocześnie nie przyjęto więc w polskiej Konstytucji koncepcji nieważności aktu wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu a jedynie koncepcję wzruszalności takich aktów. Por. szerzej R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze...*, s. 21 i powołana tam literatura. Nieważność aktu wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu będzie za to miała miejsce np. w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym w oparciu o przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w sytuacji, gdy decyzja administracyjna zostanie wydana przez organ już po wejściu w życie orzeczenia TK derogującego jako niekonstytucyjną podstawę wydania tej decyzji. Jako, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne a tym samym trwale eliminują normę z systemu, to wówczas decyzja wydana na podstawie takiej normy traktowana jest jako decyzja wydana bez podstawy prawnej. Oczywiście nieważność, o której mowa nie następuje *ex lege*, a dopiero po przeprowadzeniu przez organ właściwego postępowania i wydaniu decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji zgodnie z art. 158 § 1 k.p.a.

<sup>19</sup> Termin ten może być przez TK ustalony maksymalnie w wymiarze 18 miesięcy od momentu ogłoszenia wyroku w przypadku, gdy badana była konstytucyjność ustawy i 12 miesięcy w przypadku wypowiedzi TK w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP innego aktu normatywnego.

<sup>20</sup> Por. np. A. Wróbel, „*Odroczenie*” przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej przepisu niezgodnego z Konstytucją. *Zagadnienia wybrane* [w:]

sujących prawo procesowy impas. Odroczenie utraty mocy obowiązującej stawia organy i sądy w sytuacji, w jakiej muszą orzekać na podstawie przepisów, które formalnie obowiązują, ale co do których nastąpiła wypowiedź TK o ich niekonstytucyjności, czym narażają się na wznowienie postępowania z powodu oparcia rozstrzygnięcia na normie uznanej przez Trybunał za niegodną z Konstytucją RP. Kwestia możliwości pominięcia niekonstytucyjnej normy prawnej z odsuniętym w czasie momentem wystąpienia skutku derogującego przez organ stosujący prawo w procesie orzekania intuicyjnie stoi bowiem w sprzeczności z zasadą praworządności i obowiązkiem stosowania prawa obowiązującego w czasie orzekania. Środowisko prawnicze podzieliło się na zwolenników twierdzenia o konieczności stosowania przez organy administracji publicznej i sądy niekonstytucyjnych norm w okresie odroczenia<sup>21</sup> oraz na stronników elastycznego podejścia do wykładni art. 190 ust. 3 Konstytucji RP a tym samym zagwarantowania sądom i organom stosującym prawo możliwości pominięcia (pod pewnymi warunkami) w procesie orzekania niekonstytucyjnej a formalnie obowiązującej normy prawnej<sup>22</sup>.

Na tym etapie należy ograniczyć się do twierdzenia, że skrajne stanowiska, tj. zarówno to bezwzględnie zobowiązujące do zastosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie dokonanego odroczenia, jak i postulujące zawsze pomijanie niekonstytucyjnej normy przez organ/sąd stosujący prawo, są nie do utrzymania

---

J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcieskiego*, Warszawa 2007, s. 125; K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2008, nr 6, s. 3 i n.

<sup>21</sup> Tak np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „PiP” 2002, nr 12, czy też powoływany przez R. Hausera i J. Trzcieskiego [w:] *Prawotwórcze...*; L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz do art. 190 ust. 3, t. V*, Warszawa 2007.

<sup>22</sup> Tak np. powołani już R. Hauser, J. Trzcieski, *Prawotwórcze...*, s. 83 i n.; K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie...*, s. 6 i n.; A. Wróbel, „*Odroczenie*”..., s. 125; J. Trzcieski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego P 10/07*, ZNSA 2008, nr 1.

w dynamicznym i podlegającym ciągłym przemianom systemie prawnym. Zdaje się, że pomijają one w procesie stosowania norm prawnych atrybuty i kompetencje sądów i organów stosujących prawo a w konsekwencji negują istnienie prawa sędziowskiego w znaczeniu przyjętym we wstępie niniejszego opracowania.

W aspekcie sądownoadministracyjnym, bo do tego obszaru zawężone są niniejsze rozważania, nie sposób jest pominąć art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 134 i art. 135 p.s.a. wyznaczających pozycję i kompetencje sądów administracyjnych. Zgodnie z powołaną normą konstytucyjną sędziowie sądów administracyjnych podlegają tylko przepisom Konstytucji RP i dopiero po Konstytucji przepisom ustaw. Ten sposób sformułowania podległości prawnej sędziów nie jest przypadkowy, bowiem to właśnie Konstytucja RP jest najwyższym aktem prawnym, z którym pozostała część systemu prawnego musi być zgodna. Pierwszeństwo podległości normom konstytucyjnym nie może być w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości pomijane. Szczególnie, gdy polega on na ocenie legalności działań podejmowanych przez administrację publiczną, najczęściej w stosunku do obywateli i innych podmiotów stojących poza strukturą administracyjną. Skoro sąd administracyjny rozstrzygając sprawę nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi a ponadto stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia, to ową „niezbędność” powinno się wykładać w sposób teleologiczny. Nie byłoby bowiem celowe, aby sąd administracyjny z tak szeroko zakreślonymi możliwościami kształtowania postępowania i stojący na straży zgodności z prawem działań administracji publicznej zawsze był związany niekonstytucyjnym przepisem ustawy<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Możliwość badania legalności i pominięcia przy orzekaniu sądowym niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia (i szerzej w ogóle aktów podstawowych) została zaaprobowana przez NSA, który w wyroku z 14 marca 1988 r. stwierdził, że „zasada, że NSA kontroluje bezpośrednio tylko decyzje

Konkretnie by orzekając, iż organ administracji publicznej wydał decyzję na podstawie normy uznanej za niekonstytucyjną, ale formalnie obowiązującą, sąd miał obowiązek stwierdzić, że zawsze działał on w sposób prawidłowy. Oczywiście organ administracji publicznej rozstrzygając sprawę administracyjną co do zasady nie może pominąć przepisów prawnych (nawet przepisu rozporządzenia), ale nie oznacza to, że nie może również zastosować odpowiednich reguł wykładni prokonstytucyjnej przepisu oraz podjąć określonych działań pozaprawnych<sup>24</sup>.

Niezależnie jednak od tego w jaki sposób zachowa się organ i czy zastosuje niekonstytucyjną normę prawną, czy też odpowiednio ją zmodyfikuje w okresie odroczenia (a nawet pominię), czy wreszcie nie podejmie żadnej czynności, narażając się na skargę na bezczynność, to na kolejnym etapie w stosowaniu pra-

---

administracyjne, nie wyłącza pośredniej kontroli legalności aktów podustawowych, stanowiących podstawę prawną decyzji administracyjnych” – wyrok NSA z 14 marca 1988 r., IV SA 1139/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 40. Zob. też wyrok SN z 27 czerwca 1957 r., III CR 702/56, OSN 1958, nr 3, poz. 79. Podobnie możliwość odmowy zastosowania przez sąd administracyjny w danej sprawie przepisu podustawowego akceptuje D. Dąbek [w:] *Prawo...*, s. 729.

<sup>24</sup> Np. nie rozpatrywać sprawy w terminie wyznaczonym art. 35 k.p.a., jeżeli zwłoka może działać na korzyść strony, tzn. zwłoka organu spowodować może, że decyzja zostanie wydana dopiero po derogacji niekonstytucyjnej normy prawnej, która jest dla strony niekorzystna, np. przewiduje nałożenie przez organ na stronę w drodze decyzji określonego obowiązku. Wówczas wydaje się, że organ nie naraża się na zarzut bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania i w konsekwencji skargę do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.s.a., gdyż bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) w tym wypadku winna być wykładana w sposób funkcjonalny. Nie ma bowiem bezczynności w zachowaniu organu w tej sytuacji, gdy tylko upływ czasu jest w stanie zagwarantować stronie prawidłowe zabezpieczenie jej interesu (również przez nienałożenie obowiązku, na podstawie przepisu który jest niekonstytucyjny w związku z czym będzie możliwe wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a.), z uwagi na który toczy się postępowanie. Działanie organu zmierzać powinno w tej sytuacji do zrjonalizowania postępowania.

wa administracyjnego<sup>25</sup> sąd administracyjny ma obowiązek dokonać legalnej oceny podjętego przez organ zachowania. W zakresie kontroli sądu administracyjnego będzie więc leżała wypowiedź o zgodności z prawem działania organu – zgodności, co warto podkreślić, również w zakresie poprawności dokonanej przez organ wykładni prawa administracyjnego materialnego i przepisów właściwej procedury. Jak zauważa D. Dąbek, nie można twierdzić, że „rola sądu administracyjnego jest sprowadzona do roli automatu kontrolującego, mechanicznie przymierzającego tylko działanie administracji do wzoru wynikającego z przepisu. Takie rozumowanie prowadziłoby bowiem do absurdalnych konkluzji, że sąd administracyjny albo w ogóle nie stosuje prawa administracyjnego (stosuje tylko przepisy dotyczące jego własnych kompetencji), albo jest tak samo związany prawem jak organy administracyjne, które kontroluje, a więc w istocie w ogóle nie jest sądem”<sup>26</sup>. W związku z powyższym należy stwierdzić, że sytuacja odroczenia przez TK momentu derogacji niekonstytucyjnej normy prawnej rangi ustawowej nie zamyka się w kategoriach bezwzględnych, przez co otwiera sądom administracyjnym pole do wykorzystania przysługujących im kompetencji i urzeczywistnieniu powstałej w systemie prawnym luki o kategorię prawa sędziowskiego. Aby przedstawiona teza nie była jedynie mnożeniem bytu ponad powinność, granic owego prawa sędziowskiego należy poszukać

---

<sup>25</sup> Sąd administracyjny stosuje bowiem prawo administracyjne ustrojowe, materialne i procesowe we właściwy sobie sposób, jak twierdzi M. Romańska, polegający na ocenie samej dopuszczalności i prawidłowości jego zastosowania przez organ administracji publicznej. M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 303. Zgodnie z wyrokiem NSA z 12 listopada 2006 r., (II OSK 884/06, LexPolonica nr 1158073) stosowanie przez sąd administracyjny prawa administracyjnego materialnego to kontrola przez sąd zgodności z prawem działania organów i podejmowanych rozstrzygnięć z pośrednim skutkiem dla adresata normy materialnoprawnej.

<sup>26</sup> Cyt. za D. Dąbek, *Prawo...*, s. 730. Co prawda autorka formułuje ten wniosek jako argument za niezwiązaniem sądu administracyjnego przepisem rangi podustawowej, ale jest on odpowiednio aktualny również w sytuacji związania sądu niekonstytucyjnym przepisem rangi ustawowej z odroczonym w czasie terminem derogacji.

w przepisach konstytucyjnych, ustawowych oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

#### IV. Czynniki uwzględniane przez sąd administracyjny

Sąd administracyjny orzekając o legalności działań podjętych przez administrację publiczną, w oparciu o przepis, który został uznany za niekonstytucyjny, ale formalnie obowiązujący, powinien zważyć jak hipotetycznie będą się kształtowały skutki uznania, że przepis formalnie obowiązuje a jak uznania, że mimo odroczenia niekonstytucyjna norma została wyeliminowana z systemu z momentem ogłoszenia wyroku TK. W sytuacji odroczenia sąd administracyjny musi zatem dokonać całościowej analizy stanu faktycznego biorąc pod uwagę szereg czynników, zarówno stanowiących intencję ustawodawcy przy konstruowaniu kwestionowanego przepisu, motywy i okoliczność podjęcia przez TK orzeczenia o niekonstytucyjności i zastosowania instytucji odroczenia, jak i możliwości orzecznicze organu administracji publicznej rozpatrującego sprawę oraz sytuację podmiotu stojącego poza strukturą administracyjną, na który to podmiot niekonstytucyjny przepis bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje<sup>27</sup>. Sąd administracyjny powinien zatem w konkretnej sytuacji wybrać pomiędzy wartościami konstytucyjnymi<sup>28</sup> i w konsekwencji zastosować taki środek proceduralny, który najlepiej pozwoli na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją<sup>29</sup>. Rozstrzygnięcie sądowe w tym zakresie będzie wiązało się zarówno z procesem podziału przewidzianych prawem dóbr w systemie polityczno-społecznym, jak i sytuacją przełamania zasady *clara non sunt interpretanda* poprzez odwołanie się do kontekstu funkcjonalnego czy też społeczno-gospodarczego

---

<sup>27</sup> Wydaje się, że tego rodzaju „rozumowanie całościowe” odczytać można z wyroku NSA z 23 lutego 2006 r., II OSK 1403/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK-A, nr 9, poz. 96, powołany [w:] R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze...*, s. 101.

danego przepisu<sup>30</sup>. Konsekwencją przełamania powołanej zasady jest zmiana treści normy ustawowej prawa administracyjnego określająca sposób dystrybucji określonego dobra, którym może być np. kwota zasiłku emerytalnego, granica wieku emerytalnego<sup>31</sup>, zwrot zapłaconego podatku itp. Posługiwanie się taką twórczą wykładnią przez sądy administracyjne jest w wypadku odroczenia uzasadnione przede wszystkim pozbawieniem normy domniemania konstytucyjności a więc uwzględnianiem od momentu ogłoszenia przez TK wyroku również innej kategorii dobra, które jednak musi mieć podstawę w Konstytucji RP. Jak podkreśla TK w wyroku z 28 czerwca 2000 r., dla przesunięcia granicy i możliwości wykładni poza obszar czysto językowy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych<sup>32</sup>. W tej sytuacji jeżeli więc sąd administracyjny zważy, że wartości Konstytucji RP, przemawiają za tym by odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu rangi ustawowej, to ma obowiązek przede wszystkim wykładni tego przepisu w sposób maksymalnie zgodny z Konstytucją, a jeżeli jest to niemożliwe, prawo do pominięcia go w procesie orzekania.

W procesie konstruowania czynników, którymi sąd administracyjny powinien się kierować decydując o skutkach odroczenia w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej (a w konsekwencji pośrednio i sprawie administracyjnej) trafne wskazówki zawarł NSA w wyroku z 21 czerwca 2007 r. stwierdzając, że sąd orzekający w sprawie powinien brać pod uwagę: 1) przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, 2) przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, 3) powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, 4) okoliczności

---

<sup>30</sup> M. Smolak, *Niezawistość sędziowska a zjawisko aktywizmu sędziowskiego*, Warszawa 2010, s. 129 [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa*, W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Miedzieszyn k. Warszawy 22–24 września 2008 r.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.



rozpatrywanej przez sąd sprawy i 5) konsekwencje stosowania lub odmowy stosowania niekonstytucyjnego przepisu<sup>33</sup>. Wszystkie pięć rodzajów okoliczność branych pod uwagę przez sądy administracyjne wyznaczają granice prawa sędziowskiego w momencie odroczenia przez TK momentu derogacji normy ustawowej. Sposób uwzględniania powołanych kryteriów i stopień wpływu poszczególnych z nich na treść rozstrzygnięcia sądu będzie oczywiście zdeterminowany konkretną sprawą sądowo-administracyjną<sup>34</sup>. Nie jest więc możliwe sformułowanie *in abstracto* pewnej kategoriycznej reguły, w myśl której sąd administracyjny zawsze będzie musiał, bądź nigdy nie będzie mógł odmówić zastosowania/zastosować niekonstytucyjny przepis ustawy w sytuacji skorzystania przez TK z instytucji odroczenia. Odnośnie do uwzględnianego przez sąd przedmiotu regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem z pewnością inaczej będzie wyglądała sytuacja orzekania przez sąd administracyjny w sprawach o znacznej społecznej doniosłości lub dalekosiężnych skutkach (jak np. wiek emerytalny, prawo własności czy też świadczenia rodzinne) a inaczej orzekanie z uwzględnieniem/pominięciem niekonstytucyjnych przepisów o znikomym społecznym oddziaływaniu (np. ustawy regulujące sytuację bardzo wąskiej i nieznacząco doniosłej dziedziny stosunków społecznych). Sąd musi zbadać w jaki sposób niekonstytucyjna norma ustawy narusza okre-

---

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 21 czerwca 2007 r., I OSK 1030/06, Legalis; Wskazówki te zawarł również WSA w Poznaniu w wyroku z 22 października 2008 r., IV SA/Po 402/08, wyrok powołany [w:] R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze...*, s. 106. Co prawda WSA w Poznaniu kryteriami tymi posłużył się odnośnie do niekonstytucyjności przepisu rozporządzenia, to jednak zachowują one w pełni aktualność w stosunku do przepisów rangi ustawowej.

<sup>34</sup> Przez sprawę sądowo-administracyjną rozumiem za T. Wosiem „przewidzianą w normach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu podmiotowi, w stanie faktycznym określonym w hipotezie normy prawnej”, T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 30.

ślone wartości konstytucyjne (np. czy pozostaje w literalnej sprzeczności pozbawiając jednostkę konkretnych praw i wolności konstytucyjnych, czy charakteryzuje się niezgodnością lub niespójnością o mniejszym ciężarze gatunkowym<sup>35</sup>) oraz dlaczego TK odroczył termin derogacji w stosunku do niekonstytucyjnej normy ustawy (sąd administracyjny musi więc wziąć pod uwagę uzasadnienie wyroku Trybunału, w którym TK określa dlaczego niekonstytucyjny przepis nadal obowiązuje<sup>36</sup>). Powyższe musi zaś odbyć się przy uwzględnieniu okoliczności sprawy i z zastosowaniem hipotetycznego odtworzenia, w jaki sposób odmowa lub zastosowanie niekonstytucyjnej normy wpłynie na sytuację podmiotu będącego adresatem kontrolowanego przez sąd aktu administracyjnego. Stratyfikacja dokonana przez sąd administracyjny będzie oczywiście odnosiła się nie tylko do postępowania sądownoadministracyjnego, ale w zasadniczej mierze do postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego będzie więc dotyczyło zasadności odmowy lub zastosowania niekonstytucyjnego, ale formalnie obowiązującego przepisu ustawy przez organ administracji publicznej. Organ działając zgodnie z art. 6 k.p.a. na podstawie prawa ma oczywiście obowiązek sto-

---

<sup>35</sup> Np. wyroki zakresowe TK, które stwierdzają, że niezgodny z Konstytucją jest jedynie oznaczony zakres zastosowania przepisu oraz wyroki interpretacyjne, traktujące, iż jedynie określone rozumienie przepisu jest niezgodne z Konstytucją. Por. szerzej M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 93–112.

<sup>36</sup> Zdaje się, że właśnie w tym względzie należy badać ewentualną dążność TK do tego by w systemie prawnym wskutek działań Trybunału nie powstała luka prawna. TK korzystając z instytucji odroczenia daje ustawodawcy czas na podjęcie określonej inicjatywy legislacyjnej, tak by przykładowo organ administracji publicznej zawsze miał podstawę do wydania decyzji, nawet w sytuacji gdy później ta decyzja mogłaby zostać zmieniona na skutek wznowienia postępowania z powodu niekonstytucyjności podstawy decyzji w oparciu o przepis art. 145a k.p.a. Wszak w innej sytuacji decyzji nie można by było wydać w ogóle, zaś wydana w oparciu o przepis już nieobowiązujący charakteryzowała by się jedną z najcięższych wad, czyli wydaniem bez podstawy prawnej, dającym podstawę do stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

sowania przepisów ustawy<sup>37</sup>, jednak sąd administracyjny kontrolując legalność działania organu administracji publicznej może stwierdzić, że okoliczności konkretnej sprawy i wymienione wyżej kryteria przemawiają za uznaniem, że przepis zastosowany przez organ nie obowiązywał już w momencie podjęcia przez organ rozstrzygnięcia (i wówczas sąd administracyjny stwierdzi w wyroku nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.s.a.) lub, że obowiązywał i organ zasadnie zachował się stosując formalnie obowiązujący aczkolwiek niekonstytucyjny przepis (co otworzy drogę do uchylecia decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.s.a.). W tym kontekście sąd administracyjny może dokonać więc wyboru czy niekonstytucyjność podstawy decyzji administracyjnej będzie w konkretnej sprawie niosła ze sobą jej nieważność czy też wzruszalność poprzez procedurę wznowieniową. W dokonanym przez sąd wyborze, zdeterminowanym okolicznościami sprawy urzeczywistni się istota i rola prawa sędziowskiego, czyli ustalanie konsekwencji prawnych sytuacji, które nie zostały precyzyjnie wyznaczone przez prawo obowiązujące. Znamienne jest, że dokonana przez sąd administracyjny ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu będą na podstawie art. 153 p.s.a. wiązały w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Jeżeli uznamy, że sąd administracyjny ma w określonych przypadkach prawo do pominięcia przepisów ustawy niezgodnej z Konstytucją w okresie tzw. odroczenia, to jednocześnie trzeba to prawo do pominięcia odnieść do momentu, na który sąd administracyjny dokonuje oceny prawnej, czyli podjęcia przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia administracyjnego. W innym wypadku prawo sądu

---

<sup>37</sup> Powstaje pytanie czy obowiązek ten dotyczy również przepisów, co do których domniemanie konstytucyjności zostało obalone. Rozważanie to wykracza jednak poza ramy tego opracowania. Sygnalizacyjnie warto wskazać, że za związaniem organu takim przepisem porusza D. Dąbek [w:] *Prawo...*, s. 732–733.

administracyjnego do pominięcia przepisów niekonstytucyjnej ustawy w omawianym tutaj zakresie można by było odnieść jedynie do przepisów wyznaczających zakres orzekania i kompetencje sądów administracyjnych oraz procedurę sądownoadministracyjną. Prawo sędziowskie sądu administracyjnego w omawianym zakresie jest więc silnie skorelowane ze stosowaniem przez te sądy prawa administracyjnego w specyficzny sposób, o którym była mowa powyżej.

Całość rozważań o możliwości zastosowania/niezastosowania w konkretnej sytuacji niekonstytucyjnej normy prawnej rangi ustawowej przez sąd administracyjny uzupełniona musi być o postulat prokonstytucyjnej wykładni kwestionowanego przepisu i stosowania odmowy podległości sądu normom ustawowym tylko jako *ultima ratio*. Nie bez znaczenia bowiem pozostają obawy o jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych w sytuacji, gdy powszechnie zostanie zaaprobowana ich kompetencja do odmowy zastosowania niekonstytucyjnych przepisów ustawy i oparcia rozstrzygnięcia bezpośrednio na normie Konstytucji RP. Gdyby uznać, że sąd administracyjny ma w razie dostrzeżenia we własnym zakresie rozbieżności między przepisem ustawy a przepisem Konstytucji możliwość w każdej sytuacji pominięcia przepisu ustawy i oparcia rozstrzygnięcia bezpośrednio na Konstytucji, to obowiązywanie prawa szybko stałoby się fikcją. Niemniej jednak prezentowane w niniejszym opracowaniu prawo do odmowy zastosowania normy ustawowej dotyczy określonej, wąskiej kategorii norm – mianowicie tych, co do których domniemanie konstytucyjności zostało obalone a obowiązywanie ma jedynie formalny wymiar. W tym względzie obawa o rozbieżności orzecznicze sądów wydaje się, że powinna ustąpić przed koniecznością zapewnienia sądom administracyjnym prawnych możliwości orzekania w granicach niezależności i niezawisłości w tych wypadkach, w których dokonanie wyboru o uwzględnieniu/nieuwzględnieniu normy niekonstytucyjnej normy ustawowej przekładać się będzie na właściwe zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Wydaje się również, że w tym wypadku jak twierdzi

J. Trzcíński obowiązywania aktu nie powinno się utożsamiać z bezwzględnym obowiązkiem jego stosowania<sup>38</sup>. Przemawia za tym logika stosowania prawa oraz względy funkcjonalności i racjonalności orzeczniczej. Prawo sędziowskie będzie w tej sytuacji polegało na operowaniu przez sądy administracyjne metodyką wykładni niekonstytucyjnych norm i wyborem konsekwencji, jakie to ze sobą niesie w jednostkowej sprawie. Za taką praktyką sądów administracyjnych przemawia m.in. wyrok TK z 13 marca 2007 r., w którym podniesiono, iż „byłoby nielogiczne, gdyby dopuszczając w celu przywrócenia stanu konstytucyjności możliwość wznowienia postępowania w sprawach już rozstrzygniętych na tle norm uznanych za niekonstytucyjne, ustrojodawca dopuszczał dalsze naruszanie Konstytucji na przyszłość, przez bezwzględny nakaz dalszego stosowania przepisu już uznanego za niekonstytucyjny”<sup>39</sup>. Stanowisko to zakłada jednak, że możliwe będą również i takie sytuacje, w których okoliczności konkretnej sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym i przyczyny, dla których TK skorzystał z instytucji odroczenia będą przemawiały za zastosowaniem przez sąd przepisu, który został pozbawiony domniemania konstytucyjności, ale moment jego wyeliminowania z systemu prawnego jeszcze nie nastąpił<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> J. Trzcíński, *Glosa...*, powołany [w:] D. Dąbek, *Prawo...*, s. 746.

<sup>39</sup> Wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07, Legalis. W tym względzie warto również uwzględnić wyrok TK z 23 października 2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 106, w którym stwierdzono, że „sądy administracyjne, dokonując kontroli konstytucyjności decyzji administracyjnych, kierują się zasadą *tempus regit actum*. Jeżeli jednak taki sąd w czasie kontroli legalności decyzji administracyjnych przedstawia pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, związane z istnieniem wątpliwości konstytucyjnej, to znaczy, że ze względu na wagę problemu (konstytucyjność prawnej podstawy rozstrzygnięcia) sąd administracyjny zamierza odstąpić od wskazanej zasady intertemporalnej i zamierza zastosować jako wzorzec normatywny oceny decyzji stan prawny ukształtowany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niekonstytucyjność normy, co do której pytający sąd zgłaszał wątpliwości”.

<sup>40</sup> Np. norma prawna przewidywała wydanie przez organ decyzji przyznającej lub stwierdzającej uprawnienie jednostki i wówczas odmowa zastosowania takiej ustawy przez sąd administracyjny lub ocena, że nie

## **V. Podsumowanie**

Traktowanie o prawie sędziowskim zawsze wiąże się z problematyką systemu źródeł prawa oraz modelu decyzji sądowej. Gdyby normatywna koncepcja źródeł prawa, czyli zespół reguł walidacyjnych i reguł egzegezy, była dla danego systemu wyczerpująco i jednoznacznie sformułowana w tekstach prawnych, to rozwiązywanie podstawowych problemów dogmatycznych byłoby wyznaczane przez udokumentowanie faktów prawotwórczych oraz przez określenie, jakie przyjmuje się przesłanki intelektualne oraz ocenne dla zastosowania reguł egzegezy<sup>41</sup>. J. Wróblewski słusznie podnosi, że nawet jednak przy takim założeniu, rozwiązywanie zadań dogmatycznych nie poddawałoby się w pełni algorytmizacji, chyba, że przyjęlibyśmy ogromny zespół założeń idealizujących nie tylko kontrfaktycznych, lecz wręcz fantastycznych<sup>42</sup>. Zmieniające się społeczeństwo i wyzwania współczesności stawiają nowe zadania przed sądami administracyjnymi, które mimo, że kontrolują działalność administracji publicznej tylko (albo aż) pod kątem legalności, podczas wyrokowania muszą uwzględniać szereg kryteriów i okoliczności a w sytuacji impasu, jakim jest zastosowana przez TK odroczone w czasie derogacja normy ustawowej, mieć prawo do określenia dalszego obowiązywania lub fikcji derogacji tej normy na potrzeby konkretnego postępowania. W tym miejscu zadziałać powinno prawo sędziowskie sądów administracyjnych, poprzez które zostanie wybrana cenniejsza konstytucyjna wartość relewantna dla przedmiotu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Doświadczenia historyczne wyraźnie wskazują, że nie funkcjonuje żadna szczególna metoda, dzięki której bylibyśmy w stanie

---

obowiązywała ona już w momencie podjęcia decyzji przez organ mogłaby pozbawić w istocie stronę uprawnienia (gdy np. ustawodawca w czasie odroczenia nie podjąłby stosownej inicjatywy w celu wypełnienia luki prawnej).

<sup>41</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 13.

<sup>42</sup> J. Wróblewski, *Prawoznawstwo jako „źródło prawa”*, „PiP” 1973, nr 7, s. 6 i n.

w całości wykluczyć pewien margines sędziowskiej swobody w podejmowaniu decyzji, właśnie dlatego, że prawo jak twierdzi L. Morawski, nieomal zawsze pozostaje niedokończonym projektem<sup>43</sup>. W opisywanej powyżej sytuacji prawnej, czyli odroczeniu przez TK w czasie momentu derogacji niekonstytucyjnej normy, rola sądu administracyjnego polega na wyborze konsekwencji prawnych sytuacji, w której ustawodawca nie sprecyzował katalogu możliwych/pożądanych procesowo czynności. Wypełniając to zadanie sąd musi brać pod uwagę wszystkie relewantne dla postępowania okoliczności, gdyż jak by powiedział R. Dworkin, „dla każdej sprawy istnieje zawsze jedno, najlepsze rozstrzygnięcie”<sup>44</sup>. Zadaniem sądu administracyjnego jest je w sytuacji opisanego wyżej impasu procesowego znaleźć.

#### ABSTRACT

The court – administrative aspect of the role of the law of the court with regard to postponement of the derogation of a legal rule by the constitutional tribunal

The paper aims to analyze what kind of solutions are available for the administrative court when the derogation of the legal rule contrary to the Constitution has been postponed by the Constitutional Tribunal. According to author's view deadlock which may arise as a result of such postponement can be solved by the adopting of a concept of a free judicial decision and law of the administrative court. As a result the court will have two possible solutions: either to decide that legal provision in question despite Tribunal's ruling is still binding or to pass this provision over in the process of issuing a judgment. Statement according to which legal rule applied by the administrative court is contrary to the Constitution causes the rebuttal of a presumption of constitutionality of

---

<sup>43</sup> L. Morawski, *Kilka uwag w sprawie sędziowskiego aktywizmu*, Warszawa 2010, s. 96–97 [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Miedzieszyn k. Warszawy 22–24 września 2008 r.

<sup>44</sup> Cyt. za: R. Dworkin, *Law's Empire*, London 1986, s. 211.

*Rola prawa sędziowskiego przy odroczeniu przez Trybunał Konstytucyjny...*

legal norms which cannot be ignored by the administrative court in the process of administration of justice. In a given case court decides on the consequences of the Tribunal's ruling having regard to the circumstances of the case and reasons for postponing of the ruling's effect by the Tribunal.



## Skuteczność prawa do ochrony danych osobowych a prawo dostępu do informacji publicznej

I. XXI wiek to czas szybko rozwijającej się cywilizacji. Gwałtowny wzrost znaczenia informacji, a także wykorzystywania nowych technologii komunikacyjnych w życiu zawodowym oraz codziennym można określić jako pewnego rodzaju transformację ukierunkowaną na utworzenie społeczeństwa informacyjnego. Podkreślić przy tym należy, że skłonność do poszukiwania informacji i dostępu do niej jest wynikiem podstawowej potrzeby człowieka o charakterze egzystencjalnym – potrzeby poznania<sup>1</sup>. Jeszcze kilkanaście lat temu nie zdawano sobie powszechnie sprawy z tego jaką rolę w życiu społeczeństw będzie odgrywać technologia informacyjna i komunikacyjna. Obecnie osiągnięto moment, w którym z jednej strony dostęp oraz przepływ informacji stał się łatwy i szybki, ale z drugiej strony pojawiają się obawy o możliwe zagrożenia dla sfery prywatności osób fizycznych.

Gwarancje ochrony życia prywatnego są określone wprost w art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>; zgodnie z nim każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Wskazać przy tym należy, iż ochrona ta może mieć wymiar cywilnoprawny i karnoprawny; dostarczają jej również

---

<sup>1</sup> T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Miscellanea Iuridica*, t. IV: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – Dostęp do informacji publicznej*, A. Dragoń, A. Lityński, G. Sibiga, Tychy 2004, s. 126.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm. i sprost. – zwana dalej Konstytucją RP.

przepisy ustawy o ochronie danych osobowych<sup>3</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż prawo do prywatności, określone w art. 47 Konstytucji RP, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji RP. Ten ostatni, rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności – *expressis verbis* w ust. 1, 3, 4 i 5 oraz pośrednio przez powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 – stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych<sup>4</sup>.

Prawo do ochrony danych osobowych funkcjonuje obok równie ważnego z punktu widzenia jednostki prawa do informacji znajdujących się w posiadaniu organów i instytucji państwa. Stanowi ono jedną z kardynalnych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego<sup>5</sup>, ponadto umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej<sup>6</sup>. Połączenie tych dwóch praw wydaje się być trudne do zrealizowania – a niekiedy wręcz niemożliwe. Dokonując bowiem ich prostego zestawienia, intuicyjnie wyczuwalne są zachodzące między nimi wzajemne relacje o charakterze zarówno komplementarnym, jak i sprzecznym. Ochrona danych osobowych stanowi fragment prawa do prywatności, ale jednocześnie funkcjonuje bardzo blisko prawa do informacji publicznej. Skoro tak to bezsprzecznym jest fakt możliwych „tarć” na linii styku tych chronionych prawnie wartości. A na tym tle pytanie o skuteczność regulacji o ochronie danych osobowych w kontekście udostępniania informacji publicznej nabiera szczególnego znaczenia.

---

<sup>3</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 z późn. zm. – zwana dalej u.o.d.o.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, LEX 33147.

<sup>5</sup> T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 65.

**II.** Prawo ochrony danych osobowych i prawo dostępu do informacji publicznej mają swoje umocowanie w normach konstytucyjnych. Przyczyną takiej regulacji jest fakt, że Konstytucja jest aktem prawnym o znaczeniu zasadniczym dla funkcjonowania państwa. Reguluje ona bowiem podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, ale równocześnie musi w swej treści nawiązywać do statusu jednostki w państwie i społeczeństwie<sup>7</sup>. Szczególną rolę w tej materii należy przypisać rozdziałowi II Konstytucji RP: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, który w art. 51 i 61 wartości te gwarantuje<sup>8</sup>. W jego zakres wchodzi warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania o obywatelach innych informacji, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4).

Artykuł 61 Konstytucji RP wskazuje, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to dotyczy również możliwości uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Ponadto obejmuje dostęp do

---

<sup>7</sup> Doniosłość tej tematyki widoczna jest już w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., która w art. 16 stanowi, że nie ma w państwie Konstytucji, jeśli nie została przyjęta zasada podziału władz i nie zagwarantowano praw jednostki – W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 35.

<sup>8</sup> Dodać należy, że znaczenie rozdziału II wzmacnia dodatkowo fakt, że w przypadku zaistnienia chęci zmiany jego postanowień, obok konieczności ich przyjęcia w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat, zgodnie z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP mogą wystąpić do Marszałka Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie referendum zatwierdzającego.

dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolejalnych organów władzy publicznej pochodzącej z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2).

Ustawa zasadnicza nie określa zatem wprost relacji między ochroną danych osobowych, a dostępem do informacji publicznej. Tworzy ogólne ramy tych praw, które zgodnie z regulacją prawną zawartą w art. 51 ust. 5 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP zostaną uszczegółowione w ustawach. Wspomniane uszczegółowienie realizuje u.o.d.o. i ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r.<sup>9</sup> Akty te w sposób bardziej precyzyjny wyznaczają możliwości ich wzajemnego funkcjonowania.

**III.** Zagadnienie skuteczności regulacji o ochronie danych osobowych wymaga w pierwszej kolejności wyjaśnienia czym owa skuteczność jest. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że prawo jest skuteczne (w znaczeniu ogólnym), jeżeli wywołuje skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym celem<sup>10</sup>. W związku z tym pytanie o skuteczność regulacji u.o.d.o. sprowadza się do wyznaczenia celu (lub celów), które ten akt normatywny ma realizować. Wskazać jednakże należy, że już pobieżna analiza pokazuje, że nie ma wyraźnych odesłań, które mogłyby świadczyć o motywach jego wprowadzenia. Ponadto nie ma odwołań do praw i wolności, w tym prawa do prywatności. Zgodzić jednakże należy się z twierdzeniem, że nie jest oczywiste, czy ustawę należałoby w tym kierunku zmieniać<sup>11</sup>. W związku z tym możliwa wydaje się próba wyprowadzenia celu (celów) ustawy z punktu widzenia całościowego spojrzenia na tę regulację prawną.

Ochrona danych osobowych jawi się jako konieczność zabezpieczenia interesów jednostki, której dane osobowe są przetwa-

---

<sup>9</sup> Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm. – zwana dalej u.d.i.p.

<sup>10</sup> Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 15 i 27–28.

<sup>11</sup> G. Szpor, *Uwarunkowania skuteczności regulacji ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, G. Szpor (red.), Warszawa 2009, s. 26.

rzane. Ustawa swym zakresem działania obejmuje wszelkie postacie przetwarzania danych zarówno manualne (w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i innych zbiorach ewidencyjnych) jak i w systemach informatycznych (automatycznie). Zgodnie z art. 7 pkt 2 u.o.d.o. wspomniane przetwarzanie to wszelkie operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie. Tak szerokie ujęcie należy ocenić pozytywnie, gdyż na każdym etapie pracy na danych osobowych – od ich uzyskania po wyeliminowanie – stosuje się przepisy u.o.d.o. Co więcej, na administratora danych<sup>12</sup>, który decyduje o celach i środkach przetwarzania, nałożony został obowiązek szczególnej staranności by ochronić interesy osób, których dane dotyczą. Urzeczywistnienie tego zobowiązania jest możliwe poprzez zastosowanie następujących zasad: legalności (przetwarzanie danych zgodnie z obowiązującym prawem), celowości (zbieranie danych dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów<sup>13</sup>), merytorycznej poprawności danych, adekwatności (w stosunku do celów w jakich są przetwarzane), ograniczenia czasowego (przechowywanie w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dane dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne dla osiągnięcia celu przetwarzania). Podstawową zasadą ustawy nie jest zakaz przetwarzania danych osobowych, ale przestrzeganie trybu i zakresu tego procesu. Troska o zapobieżenie negatywnym skutkom wynikającym z niezgodnego z prawem dokonywania którejkolwiek z czynności mieszczących się w zakresie przedmiotowym przetwarzania odgrywa zatem priorytetowe znaczenie. W tym sensie u.o.d.o. spełnia rolę aktu prawnego o charakterze prewencyjnym. Pamiętać

---

<sup>12</sup> Może być to organ, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba (art. 7 ust. 4 u.o.d.o.).

<sup>13</sup> Ustawa przewiduje wyjątki od tej zasady uregulowane w art. 26 ust. 2 u.o.d.o.

bowiem należy, że dane osobowe raz ujawnione nie dadzą się na powrót utajnić<sup>14</sup>.

Nie bez znaczenia jest fakt gwałtownego rozwoju technologii informacyjnej oraz stale rozszerzającego się dostępu do niej. Okoliczność tę potęguje fakt, że coraz częściej dane osobowe są przetwarzane przy pomocy środków komunikacji elektronicznej, a procesy te mają wymiar nie tylko lokalny czy krajowy, ale również globalny.

W literaturze przedmiotu podaje się, że celem ochrony danych osobowych jest również zapewnienie możliwości swobodnego przepływu danych osobowych. Podkreśla się, że jeśli przetwarzanie odbywać się będzie zgodnie z regułami określonymi przez przepisy prawa i zapewniona będzie należyta ochrona osób, których dane dotyczą, przepływ danych nie powinien napotykać na istotne ograniczenia i bariery<sup>15</sup>.

Ochrona danych osobowych przed niezgodnym z prawem ich przetwarzaniem nabiera istotnego znaczenia na polu realizowania prawa dostępu do informacji publicznej. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację w której udzielając informacji publicznej dochodzi do udostępnienia danych osobowych osobom nieupoważnionym. Jest to okoliczność niebezpieczna z uwagi na znaczenie informacji w dzisiejszym świecie w różnych sferach życia. W związku z tym w pierwszej kolejności należy przyjrzeć się zakresowi podmiotowemu ustaw, jak również kluczowym pojęciom obu aktów normatywnych. Jest to kwestia zasadnicza skoro podkreśla się ich wzajemne relacje.

**IV. Zakres podmiotowy ustawy wymaga wyznaczenia kręgu podmiotów, które będą uprawnione do korzystania z prawa oraz tych, które są zobowiązane do jego realizowania. W pierwszej grupie znajdzie się bezsprzecznie jednostka, która jest beneficjen-**

---

<sup>14</sup> B. Banaszak, K. Wygoda, *Regulacja prawna ochrony danych osobowych w Polsce w świetle ustawy z 29 sierpnia 1997 r. i standardów europejskich*, [w:] *Ochrona danych osobowych*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 1999, s. 68.

<sup>15</sup> P. Fajgielski, *Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 2008, s. 35.

tem przyznanych jej praw. Należy jednakże w tym miejscu dokonać pewnego doprecyzowania. Na mocy art. 1 ust. 1 u.o.d.o. każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych, co pozostaje zbieżne z postanowieniami Konstytucji RP (art. 51 ust. 1). Uwzględniając jednakże definicję danych osobowych, wynikającą z art. 6 u.o.d.o. (rozumianych jako wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej) należy wyprowadzić wniosek, że u.o.d.o. ma zastosowanie tylko i wyłącznie do osób fizycznych; nie dotyczy więc innych podmiotów prawa.

Nieco szerzej, choć przy pomocy tej samej techniki legislacyjnej, skonstruowane jest pojęcie strony uprawnionej w u.d.i.p. Obejmuje ono nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej np. organizacje społeczne<sup>16</sup>. Dodać przy tym należy, że ustawodawca poszerzył krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej w stosunku do tego co zostało zagwarantowane w ustawie zasadniczej. Jej art. 61 ust. 1 wskazuje, iż korzystać z niego mogą tylko osoby posiadające polskie obywatelstwo, natomiast w świetle postanowień u.d.i.p. kryterium to nie ma znaczenia. W tym przypadku należy uznać, iż Konstytucja RP określa jedynie pewne minimum dostępności i nic nie stoi na przeszkodzie by informację udzielić każdej zainteresowanej osobie niezależnie od jej obywatelstwa, czy też jego braku<sup>17</sup>.

Stronę zobowiązaną do przestrzegania zasad ochrony danych osobowych tworzą wszystkie podmioty, które dokonują przetwarzania danych osobowych. Co więcej, nie ma znaczenia fakt ich przynależności do sektora publicznego (organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne

---

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03 – orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – zwanych dalej CBOSA, M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 41.

<sup>17</sup> M. Chmaj [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2010, s. 35.

jednostki organizacyjne) czy prywatnego (podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne, osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przetwarzają dane osobowe przy wykorzystaniu środków technicznych znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). W tym ostatnim przypadku ustawa zastrzega jedynie by podmiot miał siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie trzecim, o ile przetwarza dane osobowe przy pomocy środków technicznych znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei w u.d.i.p. ustawodawca stworzył niekompletne zestawienie podmiotów zobowiązanych do wykonywania obowiązku informacyjnego. Dokonał jedynie ich przykładowego wyliczenia oraz podziału na władze publiczne, podmioty wykonujące zadania publiczne, organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne.

Stwierdzić należy, że u.o.d.o. ma znacznie szerzej określony zakres podmiotów zobowiązanych do jej realizowania, a w ich katalogu zawierają się te, których dotyczy u.d.i.p.

V. W tym miejscu dla ukazania istoty ochrony danych osobowych w kontekście dostępu do informacji publicznej konieczne wydaje się wyjaśnienie samego pojęcia dane osobowe i informacja publiczna. Wymagają one rozpatrzenia, z uwagi na to, że nie można rozumieć ich przypadkowo czy intuicyjnie.

Formuła „dane osobowe” ma swoją definicję legalną zawartą w art. 6 u.o.d.o. Zgodnie z nią są to wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (ust. 1). Nadmienić należy, iż wcześniejsze ujęcie danych osobowych było znacznie węższe i mocno krytykowane w literaturze przedmiotu<sup>18</sup>. Artykuł 6 u.o.d.o. w brzmieniu do zmiany ustawą z dnia 25 sierpnia 2001r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych<sup>19</sup> stanowił, iż za dane osobowe uważa się każdą in-

---

<sup>18</sup> A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 21.

<sup>19</sup> Dz. U. nr 100, poz. 1087.



formację dotyczącą osoby fizycznej, pozwalającą na określenie jej tożsamości. Na bazie tego przepisu NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2000 r.<sup>20</sup> uznał za dane osobowe jedynie tzw. dane identyfikujące (np. imię, nazwisko, adres, numery PESEL i NIP), a tzw. dane osobopoznawcze – według sądu – nie korzystały z ochrony ustawowej.

Wyżej wymieniony podział nie ma znaczenia w kontekście obecnie obowiązującej regulacji art. 6 u.o.d.o. Posłużenie się bowiem przez ustawodawcę techniką legislacyjną polegającą na użyciu zwrotu „wszelkie informacje” nakazuje przyjąć szerokie znaczenie tego terminu co oznacza, że będzie się w nim mieścić każdy atrybut odnoszący się osoby fizycznej, począwszy od jej życia zawodowego i prywatnego po np. wiedzę czy cechy charakteru. Nie ma także znaczenia fakt w jakiej roli występuje w danym przypadku osoba fizyczna (np. członek rodziny, członek grupy zawodowej czy przedsiębiorcy)<sup>21</sup>. Takie twierdzenie umacnia regulacja prawna zawarta w art. 6 ust. 2 u.o.d.o. wskazując, że osoba jest możliwa do zidentyfikowania, gdy jej tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Natomiast przesłanką uniemożliwiającą określenie tożsamości osoby fizycznej jest sytuacja, gdy jej oznaczenie wymaga nadmiernych kosztów, czasu lub działań (art. 6 ust. 3 u.o.d.o.). Ustawodawca „przerzucił” więc na administratora danych konieczność ustalenia czy owa nadmierność ma miejsce czy nie, a to w konsekwencji decyduje czy określone dane będą podlegać ochronie czy też zostaną jej pozbawione.

Pojęcie dane osobowe nie ma charakteru jednolitego. Można dokonać jego podziału na dane osobowe zwykłe (pospolite) i wrażliwe (sensytywne, delikatne). Tym drugim ustawodawca

---

<sup>20</sup> II SA 1860/00 – wyrok niepublikowany.

<sup>21</sup> J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 339.

zagwarantował bardziej intensywną ochronę oraz bardziej rygorystyczne zasady przetwarzania<sup>22</sup>. Artykuł 27 u.o.d.o. zalicza do nich pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również dotyczące stanu zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach, życiu seksualnym oraz odnoszące się do skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatach karnych, a także innych wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Z kolei informacja publiczna w świetle postanowień art. 1 ust. 1 u.d.i.p. to każda informacja o sprawach publicznych. Taka redakcja definicji legalnej jest bardzo szeroka, ale jednocześnie jest to ujęcie dosyć ogólnikowe; dodatkowo należy w nim dostrzec błąd logiczny przejawiający się w wyjaśnianiu pojęcia nieznanego przez inne również nieznanne (*ignotum per ignotum*)<sup>23</sup>. Środkiem na te niedoskonałości – w jakimś stopniu – ma być art. 6 u.d.i.p. Przepis ten wylicza zakres danych mogących stanowić informację publiczną. Jest to jednak katalog przykładowy, ale daje pewien punkt odniesienia do zakresu przedmiotowego tego pojęcia. Przyjęta technika legislacyjna może być usprawiedliwiona choćby przez konieczność objęcia jak najszerszym zakresem dużej liczby informacji.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że termin ten nie może być rozpatrywany wyłącznie na tle art. 1 ust. 1 u.d.i.p.; należy uwzględnić jeszcze art. 61 Konstytucji RP. W przeciwnym wypadku zastosowana wykładnia językowa mogłaby wówczas prowadzić do zbyt wąskiego rozumienia tego pojęcia<sup>24</sup>. Dlatego też informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy pu-

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 548.

<sup>23</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 12, M. Chmaj, *op. cit.*, s. 19–20, M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 26.

<sup>24</sup> Tamże, s. 26.

blicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>25</sup>.

Wydaje się, że dość jednoznacznie można rozstrzygnąć jakie informacje uważane za publiczne mogą stanowić dane osobowe i na odwrót. Nadto zaznaczyć należy, że informacja publiczna jest kategorią szerszą, a dane osobowe są jedynie jej częścią<sup>26</sup>.

**VI.** Zagadnienie skuteczności regulacji ochrony danych osobowych na tle udostępniania informacji publicznej można rozpatrzeć biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej. Artykuł 3 ust. 1 u.d.i.p. określa przysługujące jednostce następujące uprawnienia: uzyskanie informacji publicznej (w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego); wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów<sup>27</sup>. Realizacja każdego z nich wiąże się z koniecznością uwzględnienia regulacji u.o.d.o., dlatego że informacja publiczna nie może zawierać danych osobowych identyfikujących osobę fizyczną; dane te podlegają ochronie prawnej.

Większych problemów nie będzie w sytuacji gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej uczyni to w formie

---

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 23 maja 2003 r., II SA 4059/02, LEX 78063; wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2004 r., II SAB/Wa/83/04, LEX 158993; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 stycznia 2013 r., II SAB/Rz/48/12, LEX 1285163.

<sup>26</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 238–242.

<sup>27</sup> Podstawą prawną ich realizacji jest art. 7 ust. 1 u.d.i.p., który precyzuje sposoby udostępniania informacji publicznych. Następuje to przez ogłoszenie informacji publicznych (w tym dokumentów urzędowych) w Biuletynie Informacji Publicznej; udostępnienie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją; udostępnienie informacji na wniosek; wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia; umieszczenia informacji w centralnym repozytorium informacji publicznych.

pisemnej. Ochrona danych osobowych jednostki odbywa się wówczas przez wykonanie czynności anonimizacji jej danych, czyli poprzez wykreślenie elementów mogących wpłynąć na jej rozpoznanie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pewną gradację w intensywności ochrony. O ile daleko idącej ochronie podlegają dane osób będących adresatami np. orzeczeń sądowych czy decyzji administracyjnych, o tyle ochronie takiej nie podlegają dane osobowe osób pełniących funkcje publiczne, będących autorami konkretnych rozstrzygnięć. Dlatego też przygotowując dokument do udostępnienia nie należy anonimizować wszystkich danych osobowych, a jedynie te które dotyczą jej adresata. Imię i nazwisko osoby upoważnionej do ich wydania (a więc osoby wykonującej funkcje publiczne) powinno być dostępne z uwagi na fakt, że są to ważne elementy dokumentu urzędowego, pozwalające stwierdzić czy dokument i złożone w nim oświadczenie przyznające prawa bądź nakładające obowiązki pochodzą od podmiotu uprawnionego<sup>28</sup>.

Nieco wyższy stopień zagrożenia jest w sytuacji realizowania prawa wglądu do dokumentów urzędowych. Uprawnienie to oznacza, że zainteresowany może zapoznać się z ich treścią, a także na podstawie art. 12 ust. 2 u.d.i.p. ma możliwość kopiowania informacji publicznej, sporządzenia jej wydruku, przesłania jej albo przeniesienia na odpowiedni powszechnie stosowany nośnik informacji. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien więc być szczególnie wyczulony na potencjalną możliwość ujawnienia danych osobowych, a to w praktyce może okazać się niezwykle trudne. W wielu przypadkach oczywista jest czasochłonność podejmowanych działań w tym zakresie, a także trudności o charakterze organizacyjno-technicznym. Podkreślić jednakże należy, że precyzyjność tego procesu staje się niejako gwarantem skuteczności ochrony danych osobowych.

Najwięcej niebezpieczeństw niesie ze sobą ostatnie uprawnienie, a mianowicie dostęp do posiedzeń kolegialnych organów

---

<sup>28</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *op. cit.*, Warszawa 2012, s. 35–36.

władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów<sup>29</sup>, a także ustne udzielanie informacji publicznej. W czasie dyskusji – na żywo – w szczególności, gdy ma ona charakter bardzo żywiołowy, nietrudno o wyjawienie informacji, które bezpośrednio lub pośrednio zostaną związane z konkretną jednostką<sup>30</sup>.

**VII.** Na analizowaną problematykę można jeszcze spojrzeć przez pryzmat uregulowań proceduralnych. W u.d.i.p. wprowadzono zasadę, że dostęp do informacji publicznej przysługuje każdemu; co więcej, ustawa ta stanowi, że nie można od nikogo żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Nie jest to jednak prawo o charakterze absolutnym w tym sensie, że nie podlega żadnym ograniczeniom. Artykuł 5 u.d.i.p., określa bowiem dopuszczalne zastrzeżenia stosowane przy realizowaniu tego uprawnienia. Zgodnie z nim prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Wspomniana prywatność nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, a także w odniesieniu do warunków powierzenia i wykonywania tych funkcji oraz w przypadku gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Wynika stąd, że informacje dotyczące powyższych elementów będą miały charakter powszechnie dostępny, choć niewątpliwie podkreślić trzeba, że mieszczą się one w pojęciu dane osobowe, definiowanym jako wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Dane osobowe osób pełniących funkcje publiczne z natury swej korzystają z ograniczonej ochrony, a prawo dostępu do nich

---

<sup>29</sup> Będą to Sejm, Senat, rada gminy, powiatu, sejmik województwa, zebranie wiejskie, rada dzielnicy oraz rada osiedla.

<sup>30</sup> Szerzej A. Błaszczczyńska, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12, s. 24–28.

można wyprowadzić z art. 61 Konstytucji RP (obywatel ma prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne)<sup>31</sup>. Ponadto warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego<sup>32</sup>, który stwierdził, iż w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne ochrona sfery ich życia prywatnego podlega pewnym ograniczeniom, uzasadnionym „usprawiedliwionym zainteresowaniem publicznym”. Muszą one zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferze ich prywatności niż w wypadku innych osób. Jest to usprawiedliwione ze względu na wartość, jaką jest jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych w państwie demokratycznym. Jednocześnie nie oznacza to, że wartość ta związana z transparentnością życia publicznego prowadzi do całkowitego przekreślenia i zanegowania ochrony związanej z życiem prywatnym osób wykonujących funkcje publiczne. Wkroczenie w sferę prywatności musi być zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego i pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną.

Sama u.o.d.o. nie zawiera bezpośredniego odwołania do prawa do prywatności. Z drugiej strony u.d.i.p. nie odnosi się w sposób jednoznaczny do ochrony danych osobowych<sup>33</sup>. Ponadto w Konstytucji RP prawo do informacji publicznej i ochrony danych osobowych zostały uregulowane w odrębnych przepisach prawnych (47 i 51). Jednakże ich wzajemnych relacji można się dopatrzeć w zasygnalizowanym we wstępie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w którym stwierdzono, że prawo do prywatności zagwarantowane jest między innymi w aspekcie ochrony danych osobowych, a także w literaturze przedmiotu gdzie wskazuje się, że ochrona danych osobowych jest wyspecjalizowaną formą ochrony

---

<sup>31</sup> M. Podgłówek, *Dostęp do informacji publicznej [w:] Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Wrocław 2005, s. 422–437.

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05, LEX 182494.

<sup>33</sup> Pojęcie to przewidywał już nieobowiązujący art. 22 u.d.i.p.

prawa do prywatności<sup>34</sup>. Można jej przypisać charakter wtórny<sup>35</sup>, jako zabezpieczającej przed niezgodnym z prawem wyjawianiem informacji o osobach fizycznych, które pośrednio lub bezpośrednio wpływają na jej identyfikację.

Ustawa o ochronie danych osobowych nie reguluje sytuacji udostępniania danych osobowych stanowiących informację publiczną. Zawiera ona jedynie przesłanki uzasadniające możliwość przetwarzania danych osobowych czyli dokonywania jakichkolwiek operacji na danych osobowych (w tym udostępniania). W odniesieniu do danych zwykłych ich zamknięty katalog zawiera art. 23 ust. 1 pkt 1–5. Zgodzić należy się przy tym z twierdzeniem, że wszelkie przetwarzanie danych, które nie jest dozwolone, jest zakazane<sup>36</sup>. A zatem wystąpienie jednej z nich jest warunkiem wymaganym dla legalności procesu przetwarzania danych osobowych; mają więc one charakter samoistny. W zestawieniu tym najbardziej konfliktogenną w kontekście podejmowanego tematu może okazać się przesłanka uregulowana w art. 23 ust. 1 pkt 2<sup>37</sup>. Daje ona możliwość przetwarzania (a więc i udostępniania) danych osobowych, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Dokonując analizy tej przesłanki legalizującej przetwarzanie nale-

---

<sup>34</sup> M. Safjan, *Ochrona danych osobowych – granice autonomii informacyjnej* [w:] *Ochrona danych osobowych*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 1999, s. 10.

<sup>35</sup> M. Sakowska, *Relacje pomiędzy prawem do ochrony danych osobowych a prawem do informacji publicznej*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2005, tom LXXII, s. 63.

<sup>36</sup> J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 449.

<sup>37</sup> Pozostałe przesłanki legalizujące przetwarzanie danych osobowych zwykłych to: zgoda osoby, której dane dotyczą na ich przetwarzanie; sytuacja, gdy jest to konieczne dla realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą; gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego; jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Wydaje się jednak, że nie będą one często stosowane w odniesieniu do analizowanego tematu.

ży zadać pytanie czy uprawnienie jednostki do uzyskania informacji publicznej i jednocześnie obowiązek podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia wynikające z u.d.i.p. mieści się w jej treści. Odpowiedź twierdząca powoduje, że mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, która prowadzi do przekonania, że ochrona danych osobowych nie może być skuteczna bo jej w istocie nie ma – została wyłączona na skutek powołania się na prawo do udostępnienia informacji publicznej<sup>38</sup>. Dodać należy, że w piśmiennictwie można spotkać się z poglądem, że ochrona na podstawie u.o.d.o. nie przysługuje jeśli przepis szczególny wyłącza ochronę. Jeśli więc przetwarzane są dane osobowe będące jednocześnie informacjami publicznymi w rozumieniu art. 1 u.d.i.p., ochrona na podstawie u.o.d.o. nie istnieje<sup>39</sup>.

Z drugiej strony podaje się, że informacje o osobach publicznych, mające związek z pełnieniem tych funkcji, mogą być udostępnione na zasadach określonych w u.d.i.p. z powołaniem się właśnie na art. 23 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o., który to przepis pełni rolę zezwalającego na przetwarzanie i udostępnianie danych osobowych<sup>40</sup>. A zatem przepisy te ze sobą współgrają – mają charakter komplementarny. Ewentualne spory co do zgodności określonego w u.d.i.p. prawa do informacji z warunkami u.o.d.o. mogą dotyczyć danych wrażliwych<sup>41</sup>.

Przetwarzanie danych wrażliwych jest co do zasady niedozwolone. Zakaz może zostać jednakże zniesiony w sytuacji, gdy zaistnieje przesłanka wynikająca z art. 27 ust. 2 u.o.d.o. Zestawienie ustawowe jest dosyć pojemne – liczy dziesięć pozycji, ale w podejmowanej problematyce uzasadnione jest zwrócenie uwagi na

---

<sup>38</sup> A. Błaszczńska, *op. cit.*, s. 33.

<sup>39</sup> A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2008, s. 15

<sup>40</sup> G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 9.

<sup>41</sup> G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja? Prawna ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznych oraz informacji o środowisku i jego ochronie* [w:] *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, P. Fajgielski (red.), s. 165.



dwie: gdy przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych, bez zgody osoby, której dane dotyczą i stwarza pełne gwarancje ich ochrony (pkt 2) oraz gdy przetwarzanie dotyczy danych, które zostały podane do wiadomości publicznej przez osobę, której dane dotyczą (pkt 8)<sup>42</sup>. W pierwszym przypadku przetwarzanie jest dozwolone gdy inna ustawa wyraźnie na to zezwala<sup>43</sup> (ustawa musi zapewnić pełne gwarancje ochrony). Warunków tych nie spełniają przepisy u.d.i.p.<sup>44</sup> Dane wrażliwe istotne z punktu widzenia osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem funkcji publicznych dotyczą

<sup>42</sup> Pozostałe sytuacje uzasadniające dopuszczalność przetwarzania danych wrażliwych mają miejsce jeżeli: osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych; przetwarzanie takich danych jest niezbędne dla ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby, gdy osoba, której dane dotyczą, nie jest fizycznie lub prawnie zdolna do wyrażenia zgody, do czasu ustanowienia opiekuna prawnego lub kuratora; jest to niezbędne do wykonania statutowych zadań kościołów i innych związków wyznaniowych, stowarzyszeń, fundacji lub innych niezarobkowych organizacji lub instytucji o celach politycznych, naukowych, religijnych, filozoficznych lub związkowych, pod warunkiem, że przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji lub instytucji albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych; przetwarzanie dotyczy danych, które są niezbędne do dochodzenia praw przed sądem; przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadań administratora danych odnoszących się do zatrudnienia pracowników i innych osób, a zakres przetwarzanych danych jest określony w ustawie; przetwarzanie jest prowadzone w celu ochrony stanu zdrowia, świadczenia usług medycznych lub leczenia pacjentów przez osoby trudniące się zawodowo leczeniem lub świadczeniem innych usług medycznych, zarządzania udzielaniem usług medycznych i są stworzone pełne gwarancje ochrony danych osobowych; jest to niezbędne do prowadzenia badań naukowych, w tym do przygotowania rozprawy wymaganej do uzyskania dyplomu ukończenia szkoły wyższej lub stopnia naukowego, publikowanie w wyniku badań naukowych nie może następować w sposób umożliwiający identyfikację osób, których dane zostały przetworzone; przetwarzanie danych jest prowadzone przez stronę w celu realizacji praw i obowiązków wynikających z orzeczenia wydanego w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

<sup>43</sup> E. Kulesza, *Istotne rozróżnienie*, „Rzeczpospolita” z dnia 14 lutego 2000 r.

<sup>44</sup> G. Sibiga, *Komplementarność...*, s. 165.

przede wszystkim skazań, orzeczeń o ukaraniu, mandatów karnych oraz innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym i administracyjnym. Drugi przypadek, w którym uchylony zostaje zakaz przetwarzania danych sensytywnych to sytuacja, gdy zostały one podane do publicznej wiadomości przez osobę, której dane dotyczą. Osoby pełniące funkcje publiczne oraz mające związek z pełnieniem funkcji publicznych często udostępniają te informacje za pośrednictwem środków masowego przekazu (prasa, radio, telewizja).

Należy zwrócić uwagę na kwestie ewentualnego pierwszeństwa jednej z tych ustaw przed drugą w sytuacji, gdy informacja publiczna zawiera dane osobowe, a te są istotą wniosku uprawnionego podmiotu. Poglądy w tej kwestii kształtują się dwutorowo. Z jednej strony wskazuje się, że jeżeli informacja publiczna zawiera w swej treści dane osobowe (dane wrażliwe) niezbędne jest także dokonanie analizy zgodności jej treści z wymogami określonymi w u.o.d.o.<sup>45</sup> Ujęcie to znajduje odzwierciedlenie w wyrokach WSA w Warszawie z 13 czerwca 2006 r. i 20 kwietnia 2006 r.<sup>46</sup>, w których wskazuje się, że u.o.d.o. w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe jest *lex specialis* w stosunku do u.d.i.p. Jeśli zatem informacja publiczna zawiera dane osobowe, a nie wchodzi w grę art. 5 ust. 2 u.d.i.p., nie można uznać, że zaistniała przesłanka legalizująca ich udostępnienie, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 u.o.d.o. (zgoda) w zw. z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Pierwszeństwo w ochronie mają dane osobowe, a tym samym wykonanie obowiązku informacyjnego nie stanowi przesłanki legalizującej ich udostępnienie. Podkreśla się, że odmienna wykładnia prowadziłyby do tego, że na podstawie u.d.i.p. można byłoby uzyskać legalnie dostęp do danych chronionych u.o.d.o.

---

<sup>45</sup> M. Bidziński [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 70.

<sup>46</sup> II SA/Wa 2016/05, LEX 219349, II SA/Wa 2227/05, LEX 220927, wyrok SN z dnia 21 października 2008 r., II PK 71/08, LEX 1110973.

Z drugiej strony podaje się, że przepisy u.o.d.o. nie mają charakteru szczególnego w stosunku do u.d.i.p., a w konsekwencji nie przysługuje im pierwszeństwo zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. Obie ustawy stanowią równorzędne akty prawne i w każdej sprawie konieczne staje się wyważenie możliwości realizacji prawa do informacji publicznej w sytuacji, gdy w tej informacji zawarte są jednocześnie dane osobowe. Organ będzie musiał dokonać wstępnej oceny, czy udostępnienie informacji publicznej (w tym zawierającej dane osobowe) będzie dopuszczalne na gruncie u.d.i.p. w tym względzie, że nie będzie również naruszało u.o.d.o. (że będzie z nią zgodne), a w konsekwencji nie będzie naruszało sfery prywatności osoby, której dane dotyczą<sup>47</sup>.

Na płaszczyźnie aksjologicznej trudno byłoby wskazać racje, które miałyby w konkretnym przypadku uzasadnić pierwszeństwo prawa do ochrony danych osobowych przed prawem dostępu do informacji publicznej. Ustawodawca kształtując obie wartości dąży bowiem do pełnej realizacji każdej z nich.

**VIII.** W konkluzji należy stwierdzić, że problematyka skuteczności regulacji dotyczącej ochrony danych osobowych jest istotna z punktu widzenia jednostki. Informacje zawierające dane osobowe przypisane są do sfery życia prywatnego, a przy tym niejednokrotnie są związane z pełnieniem funkcji publicznych. Może to wywoływać kontrowersje i problemy w praktyce stosowania prawa z uwagi na fakt, że powołując się na prawo dostępu do informacji publicznej wnioskodawca niejako „przy okazji” może otrzymać dane osobowe innego podmiotu. Ochrona danych osobowych wymaga więc uwzględnienia przeciwstawnych interesów – dostępu do informacji publicznej z jednej strony i nienadużywania prywatności jednostki z drugiej. Powinna ona mieć zaufanie do organów państwowych oraz innych podmiotów, które dysponują jej danymi osobowymi. Dlatego w celu zmniejszenia ewentu-

---

<sup>47</sup> Wyrok NSA z 5 marca 2013 r., I OSK 2872/12 – wyrok dostępny w CBOSA, I. Maciejuk, *Dostęp do informacji publicznej zawierającej dane osobowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 9, s. 77.

alnego ryzyka związanego z naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych trzeba zwrócić uwagę także na element organizacyjny w postaci odpowiedniego doboru i przeszkolenia kadr, które będą nie tylko znać obowiązki ustawowe, ale i należycie je wypełniać w ramach wykonywanej przez siebie pracy.

### ABSTRACT

#### Efficiency of a right to protect personal data versus a right of access to public information

The problems of efficiency of regulation concerning protection of personal data in a context of making available public information is essential from the point of view of an individual. Since it is not difficult to imagine a situation in which public information is given and then personal data are made available to an authorised person. It is an undesirable phenomenon looking at it even by a prism of meaning of information in a contemporary world. Thus, protection of personal data requires taking into account contrary interests of access to public information and non-misusing an individual's right to privacy, which in the practice of application of the law can provoke problems and controversies.

## Prawny charakter rozkazu personalnego

### I. Wprowadzenie

Organy administracji publicznej pełnią wiele funkcji w sferze stosunków pracy. Nawet jeżeli ograniczymy te funkcje wyłącznie do władczych form działania administracji, ich liczba i tak pozostaje znaczna<sup>1</sup>. Sfera pracy stanowi materię, w której organy stosują prawną formę decyzji administracyjnej. Szereg regulacji uprawnie je bowiem do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego w sposób mający wpływ na wykonywanie pracy. Działalność orzeczniczą organów administracji publicznej związaną z wykonywaniem pracy można sklasyfikować wedle kryterium czasu, w jakim wydawana jest decyzja właściwego organu oddziałująca na stosunek pracy. Wyodrębnić należy w tym względzie decyzje wydawane: przed nawiązaniem stosunku pracy, w trakcie realizacji stosunku pracy oraz decyzje stanowiące następstwo ustania stosunku pracy. Oczywiście kryterium to nie jest niezawodne, gdyż niekiedy przepisy prawa dopuszczają władczą ingerencję organu administracji na pograniczu statusu pracownika

---

<sup>1</sup> Nie można pomijać faktu, że organy administracji publicznej zatrudniają w obsługujących je urzędach pracowników (głównie członków korpusu służby cywilnej, urzędników państwowych i pracowników samorządowych), na podstawie umów o pracę. Pod tym względem zatrudnienie w administracji publicznej w zasadzie w niczym nie odbiega od zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, uregulowanego w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm., zwanej dalej Kodeksem pracy. Na nieznaczne modyfikacje urzędniczego stosunku pracy względem stosunku pracy uregulowanego w Kodeksie pracy wskazuje J. Stelina, *Geneza i kierunki rozwoju prawa stosunków służbowych w Polsce* [w:] *System prawa administracyjnego. Stosunek służbowy*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, t. 11, Warszawa 2011, s. 89 i n.

i osoby niezatrudnionej; w szczególności wówczas, gdy uzyskanie decyzji administracyjnej jest warunkiem skutecznego nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy.

Doniosłą rolę w sprawach związanych z władczą aktywnością w zakresie zatrudnienia przypisuje się tradycyjnie administracji bezrobocia<sup>2</sup>. Organy samorządu powiatowego (starostowie), przy pomocy organów powiatowej administracji zespolonej w postaci dyrektorów powiatowych urzędów pracy prowadzą orzecznictwo w sprawach związanych z władczym dyscyplinowaniem bezrobotnych w celu skutecznego odzyskania lub nawiązania przez te osoby nowego stosunku zatrudnienia, w związku z niezawinionym pozostawianiem tych osób bez pracy. Głównymi instrumentami prawnym służącymi osiągnięciu tego celu są decyzje w sprawach przyznania statusu bezrobotnego, nakładające obowiązek wykazywania zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia oraz decyzje w sprawach świadczeń dla bezrobotnych, głównie zasiłków, które mają łagodzić złą kondycję finansową osoby pozbawionej środków utrzymania, czerpanych dotychczas z pracy<sup>3</sup>. Decyzje te należy zaliczyć do rozstrzygnięć wydawanych przed nawiązaniem stosunku pracy<sup>4</sup>; motywują bowiem za pomocą mechanizmów publicznoprawnych do nawiązania stosunku pracy.

---

<sup>2</sup> Jak stwierdza A. Kosut, władztwo wykonywane przez organy zatrudnienia działające przy pomocy urzędów pracy służy optymalizacji realizacji przez obywateli prawa do pomocy Państwa w uzyskaniu zatrudnienia. A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 10. Podobnie Z. Mańk, *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Komentarz, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 17. Przyniesione uwagi nie straciły na aktualności pomimo zastąpienia komentowanej przez tych Autorów ustawy nową regulacją przywołaną w przyp. nr 3.

<sup>3</sup> Aktualnie unormowania te zawarto w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.

<sup>4</sup> Choć należy pamiętać, że pierwotna funkcja administracji publicznej na etapie wyprzedzającym nawiązanie stosunku pracy była zgoła odmienna. Wprowadzono ją bowiem w celu kontroli wywiązywania się z prawnego obowiązku zatrudnienia, wynikającego z art. 68 obowiązującej poprzednio Konstytucji.

Wydawanie decyzji administracyjnych w trakcie stosunku pracy stanowi domenę organów Państwowej Inspekcji Pracy (zwanej dalej PIP)<sup>5</sup>. Organy te powołano do ochrony pracowników przed naruszeniami przepisów prawa pracy ze strony pracodawcy, jako silniejszej (zwłaszcza pod względem ekonomicznym) strony stosunku pracy<sup>6</sup>. Ten segment aktywności PIP obejmuje głównie wydawanie adresowanych do pracodawców decyzji (nakazów i zakazów) w zakresie prowadzenia zakładu pracy w sposób odpowiadający regulacjom z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Podobny walor można przypisać organom Państwowej Straży Pożarnej, które zostały powołane m.in. do wydawania decyzji nakazujących i zakazujących wykonywania działalności (w tym przez pracodawców), jeżeli sposób jej prowadzenia nie odpowiada wymogom przepisów przeciwpożarowych. Do grupy organów kształtujących decyzjami status obywatela w trakcie stosunku pracy zaliczyć należałoby również powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności. W wydawanych przez te organy decyzjach (orzeczeniach o stopniu niepełnosprawności) zawarte zostają wskazania dotyczące m.in. warunków pracy, jakie pracodawca zatrudniający niepełnosprawnego obowiązany jest spełnić, czyniąc stanowisko pracy dostosowane

---

tucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 z późn. zm., zasady wyznającej „prawo do pracy” dla każdego obywatela, wchodzącego w skład kategorii „ludu pracującego miast i wsi”. Pod art. 8 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz. U. z 1982 r., nr 35, poz. 229, osoba nie korzystająca z prawa do podjęcia pracy podlegała, w drodze decyzji, wpisowi do rejestru osób uchylających się od pracy.

<sup>5</sup> Por. R. Golać, *Zastosowanie K.p.a. w postępowaniu przed Państwową Inspekcją Pracy*, Służba Pracownicza 2007, nr 12, s. 12.

<sup>6</sup> Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 404 z późn. zm., Inspekcja ta jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontrolki przestrzegania pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie.

do ułomności organizmu pracownika<sup>7</sup>. Do kategorii decyzji wydawanych w trakcie stosunku pracy zaliczyć należy również decyzje otwierające drogę do rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę. Charakter taki mają rozstrzygnięcia organów korporacji zawodowych, będące opiniami co do zasadności rozwiązania stosunku pracy z członkiem korporacji<sup>8</sup> oraz decyzje starostów wyrażające zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z kombatantem<sup>9</sup>.

Trzecią kategorię decyzji wydawanych w związku z wykonywaniem pracy przewidziano dla organów, które władczo kształtują status obywatela po rozwiązaniu stosunku pracy. Do tej grupy organów zaliczyć należy decyzje organów emerytalno-rentowych oraz niektóre decyzje organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>10</sup> i organów administracji publicznej w sensie funkcjonalnym, w postaci lekarzy-orzeczników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz komisji lekarskich. Ogólnie kompetencje przypisane do tych organów można nazwać władczym ustalaniem praw do zabezpieczenia społecznego, obejmującego świadczenia, które z racji ko-

---

<sup>7</sup> Por. art. 6b ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 z późn. zm.

<sup>8</sup> Por. rozstrzygnięcie rady okręgowej izby prawnej opiniujące rozwiązanie stosunku pracy z radcą prawnym określone w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 10, poz. 65 z późn. zm.

<sup>9</sup> Przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 400, przewiduje decyzję starosty wyrażającą zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z kombatantem w okresie 2 lat przed osiągnięciem wieku uprawniającego do emerytury.

<sup>10</sup> Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zostały one powołane do prowadzenia względem byłego pracownika orzecznictwa w sprawach o stwierdzenie choroby zawodowej, a więc choroby pozostającej w związku przyczynowym z czynnościami stosunku pracy. Pozytywna decyzja w sprawie choroby zawodowej podnosi wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Podstawą tych decyzji są przepisy art. 235<sup>1</sup> Kodeksu pracy w zw. z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, Dz. U. z 2009 r., nr 105, poz. 869 z późn. zm. Zob. również P. Kucharski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1988 r., sygn. akt IV SA 865/87*, OSP 1990, nr 7, poz. 284.



nieczności zastąpienia utraconego przez osobę źródło dochodów (wynagrodzenie) przez świadczenia z ubezpieczenia społecznego<sup>11</sup>, tzn. świadczenia uzasadnione podeszłym wiekiem oraz niezdolnością do pracy.

Istnieje wreszcie specyficzna grupa władczych wypowiedzi organów administracji publicznej w sferze wykonywania pracy, które ani nie zmierzają do nawiązania stosunku zatrudnienia, ani nie chronią przed naruszeniami prawa pracy w trakcie takiego stosunku, ani też nie przyznają świadczeń dla osób, które nie mogą już dłużej pracować. W niektórych bowiem sferach wykonywania pracy ustawodawca przesądził, że zarówno nawiązanie, kształtowanie konstrukcyjnych elementów stosunku pracy, jak i rozwiązanie go, będzie następowało w drodze jednostronnego oświadczenia woli pracodawcy; formę tę przewidziano również wówczas, gdy pracodawcą (zatrudniającym) jest organ administracji publicznej. Kumulacja tych cech wskazuje, że mamy do czynienia z aktem administracyjnym<sup>12</sup>. Nie mamy zatem do czynienia ze zmodyfikowanym stosunkiem pracy uregulowanej w Kodeksie pracy, ale ze stosunkiem zatrudnienia, który czerpie swój byt z władczej, jednostronnej wypowiedzi organu administracji pu-

---

<sup>11</sup> Podstawową rolę odgrywają w tym zakresie organy emerytalno-rentowe, jakimi są dyrektorzy oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, które w drodze decyzji ustalają prawa do emerytury oraz rent z tytułu niezdolności do pracy. Por. szerzej M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 145. Służebną funkcję względem decyzji rentowych pełnią orzeczenia lekarskie wydawane przez lekarza orzecznika ZUS oraz komisje ZUS, stanowiące prejudykat w postępowaniu o ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Por. J. Żurkowski, *Charakter prawny orzeczeń lekarskich*, PiP 1970, nr 11, s. 79, a także T. Zyss, *Orzecznictwo rentowe*, Kraków 2006, s. 76.

<sup>12</sup> J. Łętowski jednoznacznie wskazuje, że akty pracodawcy-organu państwa, których treścią jest powołanie na stanowisko, odwołanie ze stanowiska, zawieszenie w wykonywaniu funkcji służbowej, przeniesienie na inne stanowisko lub do innego urzędu – mają charakter aktów władczych i jednostronnych. J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 150.

blicznej<sup>13</sup> skierowanej do osoby zatrudnionej w aparacie administracji publicznej<sup>14</sup>. Taką formułę kształtowania relacji pomiędzy osobą zatrudnioną a podmiotem zatrudniającym przewidziano w niektórych organach administracji publicznej, które zwykle się nazywać państwowymi służbami mundurowymi<sup>15</sup>. Do służb tych zaliczyć należy: Policję, Biuro Ochrony Rządu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Służbę Celną, Służbę Więzienną oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w tym Służbę Wywiadu oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Zasady wykonywania pracy w tych służbach mundurowych zostały zawarte w regulacjach ustawowych z zakresu prawa administracyjnego, zwanych pragmatykami służbowymi<sup>16</sup>. Nawiązanie

---

<sup>13</sup> Status organu administracji publicznej (przełożonego służbowego umocowanego do zatrudnienia) przesądza o tym, że stosunek zatrudnienia ma charakter stosunku służbowego *sensu stricto*. T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego* [w:] *System...*, s. 12.

<sup>14</sup> Władzności, w tym wyrażającej się jako cechy decyzji administracyjnej brakuje w pracowniczych aktach mianowania wydawanych w relacjach ukształtowanych Kodeksem pracy. Por. S. Borowiec, *Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy z urzędnikami państwowymi*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, nr 6, s. 26. „Zwiększenie dyspozycyjności” pracownika mianowanego względem pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę jest umiarkowane. Nie obejmuje pełnienia służby z narażeniem życia lub zdrowia.

<sup>15</sup> W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU nr 7, poz. 163 stwierdzono, na przykładzie stosunku służbowego żołnierza zawodowego, że stosunku służbowe w formacjach mundurowych „nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, powstających w drodze powołania w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby”. Podobnie NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 1991 r., II SA 35/91 (ONSA 1991, nr 3–4, poz. 64) stwierdził, że „stosunki służbowe zatrudnionych na podstawie mianowania żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji i Służby Więziennej nie są stosunkami pracy w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. Są stosunkami administracyjnoprawnymi”.

<sup>16</sup> M. Liwo jako podstawę zaliczenia stosunku służbowego w służbach mundurowych do zakresu prawa administracyjnego wskazuje to, iż „służbę należy

stosunku zatrudnienia następuje z mocy aktu mianowania wydanego przez przełożonego służbowego względem podwładnego-funkcjonariusza<sup>17</sup>.

Charakter pracy funkcjonariusza ww. służb mundurowych został przez ustawodawcę potraktowany w szczególny sposób. Sam stosunek zatrudnienia został ukształtowany jako stosunek służbowy, nazywany też czasem w doktrynie administracyjnym stosunkiem pracy<sup>18</sup>. Aktem administracyjnym nawiązującym, kształtującym treść stosunku oraz go rozwiązującym, wyraźny przepis prawa każdej z ustaw pragmatycznych przydał walor decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 oraz art. 104 § 1 k.p.a. W celu podkreślenia, że te decyzje administracyjne ułożono w tak swoistej sferze stosunków społecznych, przewidziano dla nich odrębną nazwę<sup>19</sup> rodzajową: rozkaz personalny.

---

rozumieć czynnościowo, a nie rzeczowo, jako działanie polegające na powtarzających się czynnościach i w przestrzeni”, na podstawie aktu administracyjnego, co wyłącza charakter zobowiązaniowy. M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 285–288.

<sup>17</sup> Podstawami wydania takiego aktu są, odpowiednio: 1) art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 z późn. zm., 2) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, t.j. Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 z późn. zm., 3) art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 z późn. zm., 4) art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 621 z późn. zm., 5) art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 z późn. zm., 6) art. 31 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży pożarnej, t.j. Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 z późn. zm., 7) art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, t.j. Dz. U. nr 168, poz. 1323 z późn. zm., 8) art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2010 r., nr 79, poz. 523 z późn. zm., 9) art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 593 z późn. zm.

<sup>18</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>19</sup> Praktyka posługiwania się synonimami terminu „decyzja administracyjna” nie jest obca polskiemu ustawodawstwu. W szczególności wskazać tu moż-

## **II. Rozkaz personalny o mianowaniu na funkcjonariusza jako akt nawiązujący administracyjny stosunek służbowy**

Trafnie podkreśla się w doktrynie, że rozkazy personalne jako decyzje administracyjne wydawane w sprawach nawiązania, zmiany treści i rozwiązania stosunku służbowego, a tym samym kształtujące stosunek pracy na zasadach zupełnie obcych stronom umownego stosunku pracy, stanowią następstwo natury działania organów służb mundurowych. Istotą decyzji administracyjnej jest trwałość wyrażająca się jej oddziaływaniem w czasie, po dniu, w którym stała się ostateczna. Wywołuje stabilność relacji nawiązanej na jej podstawie. Prowadzi także do względnie sprawnego, odformalizowanego jej wykonania, nie wyłączając przymusu określanego w regulacjach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji. Z obydwu tych cech wynikają dla organu wydającego decyzję (organu służby mundurowej) gwarancje: przewidywalności i niezawodności<sup>20</sup>; są to cechy, które stają się nieodzowne, gdy spojrzeć na zakres działania organów służb mundurowych, który obejmuje w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Państwa oraz porządku publicznego<sup>21</sup>. Realizacja tych pierwszoplanowych dla Państwa za-

---

na na: terminy: nakaz płatniczy (dla oznaczenia decyzji podatkowej w zakresie podatków lokalnych), orzeczenie dyscyplinarne (dla oznaczenia decyzji wydawanej w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej), orzeczeń o niepełnosprawności (dla oznaczenia decyzji wydawanych w sprawach ułomności organizmu), koncesji (dla oznaczenia decyzji wydawanych w sferze działalności gospodarczej), licencji (dla oznaczenia decyzji w sferze działalności zawodowej), pozwoleń, zezwoleń i zgód (jako decyzji wydawanych w sferach reglamentowanej aktywności obywatela).

<sup>20</sup> Jak trafnie stwierdza W. Bednarkiewicz, wprowadzenie do stosunku prawnego formy decyzji administracyjnej wynika zwykle z zapewnienia przez ustawodawcę możliwie daleko idącej niezawodności relacji nawiązanej pomiędzy organem a adresatem rozstrzygnięcia. Zob. W. Bednarkiewicz, *Elementy niezawodności w procesie decyzyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika” 1984, s. 26 i 27.

<sup>21</sup> Tę grupę zadań administracji publicznej kwalifikuje się jako „policja administracyjna”. Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 152 i 153.

dań wymaga od organu-piastuna stanowiska kierownika służby (zwykle komendanta lub dowódcy), nawiązania pomiędzy nim a wykonującym w jego imieniu zadania publiczne funkcjonariuszem<sup>22</sup>, stosunku prawnego opartego na szczególnej podległości służbowej – stosunku prawa administracyjnego. W ramach niego bowiem funkcjonariusz, z mocy decyzji administracyjnej, ulokowany zostaje w sferze wewnętrznej działania organu. Przede wszystkim zostaje związany przepisami prawa wydawanymi przez przełożonych, a nadto aktami indywidualnymi: poleceniami służbowymi.

Nawiązanie stosunku zatrudnienia oraz ukształtowanie jego konstrukcyjnych składników<sup>23</sup> w drodze decyzji administracyjnej przełożonego służbowego<sup>24</sup> jest jedną z cech determinujących

---

<sup>22</sup> Dekoncentracji zadań wewnątrz struktury organizacyjnej urzędu obsługującego organ służy instytucja upoważnienia (pełnomocnictwa administracyjnego), która w sprawach rozstrzyganych przez organy w drodze decyzji administracyjnej została uregulowana w art. 268a k.p.a.

<sup>23</sup> Trafnie stwierdza się, że nie tylko nawiązanie i rozwiązanie wyznacza ramy stosunku służbowego. Pozostawanie w służbie bądź poza nią tak samo wynika z aktów w trwały sposób modyfikujących treść stosunku, jakie są wydawane pomiędzy mianowaniem i zwolnieniem, a kształtują doniosłe elementy stosunku prawnego, w tym w szczególności nowe stanowisko służbowe, nowe uposażenie, nowy stopień służbowy. Por. M. Grabińska, *Trwałe zmiany treści stosunku pracy pracowników państwowych*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, s. 14. Autorka ta zauważa, iż tam doniosłe zmiany w treści stosunku służbowego przemawiają za załatwianiem i ich w drodze decyzji administracyjnej, podobnie jak sprawy nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego. Na formę tę nie ma wpływu ani to, że dochodzi do „przekształcenia istniejącego już stosunku”, ani nawet też to, że zmiana odbywa się za zgodą podwładnego.

<sup>24</sup> Zwykle regulacje ustaw pragmatycznych posługują się na oznaczenie przełożonego służbowego wyrażeniem „przełożony do spraw osobowych”. Tę odmianę przełożonego służbowego, będącego organem orzekającym w sprawach personalnych (osobowych) przeciwstawia się innym przełożonym służbowym, w szczególności: przełożonemu dyscyplinarnemu (organowi orzekającemu w sprawach dyscyplinarnych, w służbach, w których struktura organizacyjna nie przewiduje kolegialnych organów dyscyplinarnych, tzn. komisji dyscyplinarnych oraz sądów dyscyplinarnych), a także bezpośredniemu przełożonemu (tzn. przełożonemu odpowiedzialnemu za bezpośredni nadzór nad realizacją czynności zleconych podwładnemu).

charakter administracyjnego stosunku służbowego. Przepisy prawa pracy, obok stosunków zatrudnienia związanych z wykonywaniem pracy na podstawie umowy o pracę, przewidują stosunki służbowe, w tym stosunki pracy oparte na akcie mianowania, stanowiącym jednostronną czynność pracodawcy<sup>25</sup>. Stosunki te (zwane zwykle pracowniczymi stosunkami służbowymi lub stosunkami służbowymi prawa pracy) zostały uregulowane w Kodeksie pracy oraz w niektórych ustawach normujących odrębnie stosunki pracy danej kategorii pracowników. W szczególności wymienić tu należy stosunki pracy nawiązywane na podstawie mianowania w oparciu o regulacje ustawy o służbie cywilnej<sup>26</sup> oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych<sup>27</sup>. W odróżnieniu od tych stosunków pracy, administracyjne stosunki służbowe zostają nawiązane w drodze aktu mianowania, który z mocy wyraźnego przepisu kompetencyjnego (przepisu materialnego prawa administracyjnego), jest decyzją administracyjną<sup>28</sup>. Warto wskazać na reprezentatywne w tym zakresie regulacje. W szczególności, z mocy art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o Policji, mianowanie na stanowisko służbowe, przeniesienie oraz zwolnienie ze stanowiska jest decyzją, od której przysługuje odwołanie. Zgodnie z art. 52 ust. 2 i art. 53 ust. 1 ustawy o CBA, mianowanie na funkcjonariusza, przyjęcie do służby i mianowanie na stanowisko następuje w drodze decyzji. Podobnie w art. 32 ust. 1

---

<sup>25</sup> R. Mięka, *Mianowanie jako podstawa stosunku pracy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, s. 209.

<sup>26</sup> Art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm. przewiduje mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy przez pracownika – członka korpusu służby cywilnej. Mianowania udziela Szef Służby Cywilnej.

<sup>27</sup> Por. art. 15 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 269.

<sup>28</sup> Zgodzić trzeba się z A. Kisielewiczem, że samo nazwanie aktu nawiązującego stosunek służbowy „mianowaniem” nie oznacza jeszcze, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną. Istnieje bowiem szeroka grupa mianowań stanowiących „zwykle czynności z zakresu prawa pracy”. A. Kisielewicz, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2004, s. 58.

i 2 ustawy o PSP postanowiono, że mianowanie na stanowisko służbowe, przeniesienie, powierzenie obowiązków oraz zwolnienie ze służby następuje w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego.

Nie można pomijać, że walor decyzji administracyjnej przewidziany dla aktu nawiązującego oraz kształtującego konstytutywne cechy stosunku służbowego w służbach mundurowych (rozkazu personalnego), jest wprawdzie podstawowym, ale nie jedynym wyznacznikiem swoistości administracyjnego stosunku służbowego. Obok prawnego charakteru mianowania na funkcjonariusza (mianowania na stanowisko w służbie) wymienia się także inne cechy, których brakuje stosunkowi pracy, w tym stosunkowi służbowemu prawa pracy. Co cech tych należą: 1) obowiązek szczególnego poświęcenia się funkcjonariusza pełnionej służbie, 2) konieczność poddania się szczególnej dyscyplinie służbowej (podległość służbowa i dyspozycyjność); 3) system świadczeń kompensujących niedostatki uprawnień pracowniczych; 4) odrębny system zabezpieczenia służbowego. Wymienione cechy administracyjnego stosunku służbowego, stanowią na tle każdej z pragmatyk służbowych następstwo wydania decyzji (rozkazu) o mianowaniu na funkcjonariusza. Obowiązek szczególnego poświęcenia się pełnionej służbie wnika ze zobowiązania nakładanego na funkcjonariusza w chwili wygłoszenia roty ślubowania (w przypadku żołnierzy – przysięgowi wojskowej). Każda z rot zawiera bowiem kwantyfikator w postaci zwrotu nakazującego dopełniać obowiązków służbowych „choćby z narażeniem życia”. Żaden stosunek pracy, w tym także pracowniczy stosunek służbowy nie rodzi po stronie pracownika przedkładania własnego życia nad obowiązki objęte zakresem czynności pracowniczych<sup>29</sup>. Rota, sta-

---

<sup>29</sup> Odpowiednikiem pracowniczego zakresu czynności jest w służbach mundurowych karta opisu stanowiska służbowego. Dokument ten nie jest aktem władczym; stanowi formę zaświadczenia, stwierdzającego jakiego rodzaju rozkazy i polecenia służbowe mogą być kierowane do podwładnego na oznaczonym stanowisku służbowym, i – za razem – w jakich realiach pełnienia służby

nowiąca publicznoprawne zobowiązanie do realizacji czynności służbowych nawet z narażeniem życia, jest wypowiedzana (z zachowaniem uroczystej formy) „przed podjęciem służby”, a więc niedochowanie tego obowiązku uniemożliwia przystąpienie do wykonywania decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza. Również powstanie relacji zdyscyplinowania służbowego pomiędzy funkcjonariuszem a jego przełożonymi (zwłaszcza przełożonym bezpośrednim, przełożonym do spraw personalnych oraz przełożonym dyscyplinarnym) wymaga uprzedniego wydania ostatecznej decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza<sup>30</sup>. Dyscyplinę służbową definiuje się bowiem jako, z jednej strony, podległość służbową, a z drugiej – jako dyspozycyjność<sup>31</sup>. Podległość służbowa to gotowość do wykonania poleceń służbowych i rozkazów wydanych przez umocowane do tego organy przełożone. Oczywiście za gotowością idzie konieczność legitymowania się przez funkcjonariusza siedzibą zawodową zlokalizowaną w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby organu przełożonego. Zwykle ustawodawca przyjmuje tu konstrukcję posiadania lokalu mieszkalnego funkcjonariusza w miejscowości siedziby przełożonego lub w miejscowości pobliskiej. Brak takiego lokalu skutkuje nabyciem prawa w postaci przydzielonego lokalu mieszkalnego z zasobów organu (mieszkanie służbowe lub kwatera służbowa), a w razie braku takich mieszkań w zasobach organu – w postaci świadczenia pieniężnego (równoważnika mieszkaniowego lub świadczenia służbowego w postaci dodatku do uposażania zasadniczego za rozłąkę z rodziną) pozwalającego nawiązać stosunek prawa cywilnego (zwykle najmu) na wolnym rynku, w celu zapewnienia łatwej dostępności

---

cięży obowiązek dopełnienia czynności choćby miało to narażać funkcjonariusza na utratę życia.

<sup>30</sup> S. Maj, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych. Możliwość uchwalenia wspólnej procedury* [w:] *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, pod red. P. Józwiaka i K. Opalińskiego, Piła 2012, s. 39.

<sup>31</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, s. 29.



funkcjonariusza dla przełożonego<sup>32</sup>. Dyspozycyjność jest cechą administracyjnego stosunku służbowego rodzącą inną doniosłą dla niego cechę – czas służby determinowany wymiarem zajęć służbowych. W administracyjnym stosunku służbowym chodzi bowiem o rezultat (gwarancję wykonania zadania przewidzianego dla organu Państwa), a nie – jak ma to miejsce w stosunkach pracowniczych – samo staranne wykonywanie obowiązków, które zmierza tylko do osiągnięcia pewnego, założonego przez pracodawcę, celu. Szczególna dyscyplina służbowa, a zwłaszcza czas służby wynikający z wymiaru zajęć zleconych przez przełożonego, nie pozwala łączyć służby z innymi zajęciami zarobkowymi, w tym z dodatkowym zatrudnieniem. Na marginesie wspomnieć wypada, że łączenie służby z niektórymi zajęciami zarobkowymi prowadzi również do ryzyka narażenia dobrego imienia służby, w szczególności poprzez podjęcie się zajęć nieliczących z godnością funkcjonariusza, jako reprezentanta organu Państwa. Stąd generalny zakaz łączenia służby z innymi sposobami czerpania środków utrzymania pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>33</sup>; wyjątki od tego zakazu ulokowano w ramach postępowania administracyjnego kończącego się decyzją (zgoda, zezwoleniem) na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego, zwykle obwarowanego oznaczonym terminem (czasem realizacji dodatkowego zatrudnienia) i warunkiem (rodzajem pracy, brakiem kolizji z obowiązkami służbowymi oraz prestiżem służby)<sup>34</sup>. Uposażenie przy-

---

<sup>32</sup> P. Szustakiewicz, *Recenzja książki: W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, Postępowanie w sprawach osobowych w Policji, Wrocław 2010*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 181 i n.

<sup>33</sup> S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 59 i n., a także J. Przygrodzki, *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta za czyny będące przejawem nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej* [w:] *Odpowiedzialność w Policji*, pod red. P. Józwiaka, W. Majchrowicza, Piła 2011, s. 127–131.

<sup>34</sup> W zakresie stwierdzenia wygaśnięcia rozkazów personalnych na podstawie art. 162 k.p.a. por. W. Maciejko, A. Brzeźna, *Nieprzydatność strażaka na zajmowanym stanowisku*, *Służby mundurowe. Orzecznictwo i praktyka* 2013, Nr 8, s. 7.

sługujące na stanowisku zajmowanym przez funkcjonariusza pełni zatem nie tylko funkcję wynagrodzenia pracowniczego (zapewniającego środki utrzymania w zamian za pełnioną służbę), ale jest szczególnym świadczeniem publicznoprawnym, które kompensuje negatywne następstwa służby związane z zakazem czerpania dodatkowych środków utrzymania ze źródeł konkurencyjnych, dostępnych pracownikom zatrudnionym na podstawie stosunków pracy. Decyzja o mianowaniu na funkcjonariusza niesie za sobą zatem również zakaz podejmowania dodatkowego zajęcia zarobkowego oraz prawo do uposażenia, jako świadczenia pełniącego podwójną funkcję, wynagradzającą i kompensującą.

Bez decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza nie można też mówić o uruchomieniu systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy. Decyzja ta wywołuje bowiem także następstwa w sferze zaopatrzenia emerytalno-rentowego funkcjonariuszy i ich rodzin oraz, po rozwiązaniu stosunku służbowego i nawiązaniu stosunku pracy – w sferze ubezpieczeń emerytalno-rentowych. W szczególności podkreślić należy, iż sprawy emerytur i rent przysługujących funkcjonariuszom powierzono odrębnym organom emerytalno-rentowym; funkcję oddziałów ZUS i Prezesa KRUS pełni w tym wypadku Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>35</sup>. Są to organy ulokowane organizacyjnie w ramach aparatu (urzędu, ministerstwa) obsługującego ministra kierującego

---

<sup>35</sup> Sprawy emerytalno-rentowe funkcjonariuszy służb mundurowych nie należą, z racji organizacyjnego ulokowania resortowych organów emerytalnych poza strukturą służb, sprawami kończącymi się rozkazami personalnymi. Na zasadach ogólnych właściwych regulacjom z zakresu ubezpieczeń, od decyzji organu przysługuje odwołanie przenoszące sprawę na drogę postępowania cywilnego przed właściwym sądem okręgowym-sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 110.

działem administracji właściwego dla danych służb<sup>36</sup>. Nadto, materialne warunki uwzględnienia wniosku o emeryturę ukształtowano w przypadku funkcjonariusza odmiennie, gdyż dostatecznym do wydania decyzji pozytywnej jest posiadanie zaledwie 15-letniego okresu pełnienia służby<sup>37</sup>. W stosunku zaś do pracowników, którzy w przeszłości byli funkcjonariuszami przewidziano prawo do wcześniejszej emerytury, nabywanej o 5 lat wcześniej w stosunku do pozostałych pracowników; jej nabycie zależy bowiem od posiadania 15-letniego okresu pracy w szczególnym charakterze. Walor taki posiada, z mocy przepisów emerytalnych, wykonywanie stosunku służbowego w służbach mundurowych<sup>38</sup>. Rozwiązanie stosunku służby powiązane z nabyciem świadczeń emerytalno-rentowych prowadzi też do innych, doniosłych dla statusu funkcjonariusza, następstw prawnych. Funkcjonariusz, pomimo zwolnienia ze służby (z ostatnio zajmowanego stanowiska) zachowuje dożywotnio stopień służbowy, zachowując więc wynikającą z decyzji-rozkazu personalnego mianującej go funkcjonariusza (o oznaczonym stopniu służbowym). Z tych względów pragmatyki służbowe formułują konstrukcję prawną funkcjonariusza (o oznaczonym stopniu służbowym) w stanie spoczynku<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> W zakresie specjalnych organów emerytalnych zob. S. Garlicki, E. Szeremeta, *Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 1962, s. 66.

<sup>37</sup> Por. art. 12 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U. z 2013 r., poz. 667 z późn. zm. oraz wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1995 r., II SA 1311/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 108.

<sup>38</sup> Por. art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 z późn. zm. w zw. z § 9–11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Dz.U. nr 8, poz. 43 z późn. zm.

<sup>39</sup> W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 80. W opracowaniu tym wskazuje się, jak trudno jest

Nie mamy tu zatem do czynienia z „byłym pracownikiem” lub „z byłym funkcjonariuszem”, ale z osobą, którą wciąż w pewnym zakresie łączy z przełożonym służbowym stosunek prawa administracyjnego wynikający z decyzji mianującej na stopień służbowy. Te następstwa prawne kształtujące sytuację funkcjonariusza również nie byłyby możliwe, gdyby nie doszło do wydania decyzji mianującej na funkcjonariusza.

### **III. Rozkaz personalny – cechy konstrukcyjne, przedmiot i klasyfikacja**

Zarówno dla decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza, jak i dla wydawanych w toku służby decyzji ingerujących w treść decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza, prawodawca, w zasadzie jednolicie rezerwuje nazwę własną aktu: rozkaz personalny. Co do zasady rozkaz personalny jest terminologiczną kategorią ustawową. Przykładem może być art. 48 ust. 2 ustawy o ABW, gdzie postanowiono, że początek służby funkcjonariusza ABW i AW liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o przyjęciu do służby i mianowaniu na stanowisko służbowe. Podobnie stanowi art. 34 ust. 2 ustawy o SG stwierdzając, że początek służby funkcjonariusza SG liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o mianowaniu funkcjonariusza. Niektóre z pragmatyk służbowych wprowadzają termin „rozkaz”, precyzując dopiero w aktach wykonawczych, że chodzi w tym wypadku o rozkaz „personalny”. Przykładem takiego rozwiązania jest art. 28 ust. 2 ustawy

---

skutecznie wszcząć postępowanie w sprawie cofnięcia lub obniżenia stopnia służbowego funkcjonariusza w stanie spoczynku. W Siłach Zbrojnych, z racji wyodrębnienia żołnierzy zawodowych oraz żołnierzy rezerwy (powoływanych do czynnej służby tylko na czas ćwiczeń, przeszkolenia lub działań wojennych), wyodrębniono stopnie wojskowe etatowe oraz stopnie żołnierzy rezerwy. W przypadku żołnierza rezerwy więź z organem wojskowym jest jeszcze silniejsza niż w przypadku funkcjonariusza w stanie spoczynku, gdyż w każdej chwili może być powołany do służby czynnej, otrzymać przydział służbowy i być adresatem rozkazu personalnego o wyznaczeniu na stanowisko. Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Kadr, *Działalność kadrowa w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 102.

o Policji, który wprowadza instytucję rozkazu o mianowaniu funkcjonariusza Policji i dopiero po łącznym odczytaniu go z § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów<sup>40</sup>, pozwala stwierdzić, że sprawa w przedmiocie przyjęcia do służby w Policji i mianowania na stanowisko należy do kategorii sprawy osobowych, załatwianych w drodze „rozkazu personalnego”. Trzecią, ostatnią, konstrukcją prawną rozkazu personalnego wprowadza pragmatyka strażacka; w art. 32 ust. 2 ustawy o PSP rozstrzygnięto wyłączenie, że mianowanie następuje w drodze decyzji. Przymiotnik „personalna” pojawia się dopiero w akcie wewnętrznego kierownictwa, tzn. w § 4 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez przełożonych dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym strażaków Państwowej Straży Pożarnej<sup>41</sup>.

Rozkaz personalny pojawia się w przepisach regulujących stosunek służbowy w służbach mundurowych na oznaczenie decyzji administracyjnej; zarówno pierwszej w trakcie służby (o mianowaniu na funkcjonariusza i mianowaniu na pierwsze ze stanowisk), jak każdej kolejnej zmieniającej treść stosunku służbowego ukształtowanego na podstawie rozkazu mianującego, nie wyłączając decyzji zwalniającej ze służby, tzn. rozwiązującej stosunek służbowy. Można zatem stwierdzić, że termin „rozkaz personalny”, zastępowany niekiedy jego synonimem „decyzja personalna”, jest nazwą własną decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a.<sup>42</sup>, której przedmiotem uczyniono nawiązanie, zmianę treści lub rozwiązanie stosunku służbowego w służbach mundurowych, w których zatrudnienie odbywa się na podstawie administracyjnego stosunku służbowego. Rozwiązanie prawne

---

<sup>40</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 644.

<sup>41</sup> Dz. Urz. KG PSP nr 1, poz. 2.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

polegające na wyodrębnieniu nazwy własnej dla określonej kategorii decyzji administracyjnych nie jest w polskim systemie prawa nowością. Terminami stanowiącymi surogat wyrażenia „decyzja administracyjna” są m.in.: nakaz, zakaz, zarządzenie, koncesja, zezwolenie, pozwolenie, nakaz płatniczy, decyzja podatkowa, orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie dyscyplinarne<sup>43</sup>.

Innym zagadnieniem jest to, dlaczego ustawodawca zdecydował się właśnie na termin „rozkaz”, dookreślając go przymiotnikiem „personalny”. Przymiotnikowa część nazwy rozstrzygnięcia jest raczej oczywista. Wynika z treści stosunku prawnego, w ramach którego wydawana jest omawiana tu decyzja. Decyzja ta kształtuje bowiem sprawę zatrudnienia, a więc sprawę personalnej obsady stanowisk w urzędzie administracji publicznej obsługującym piastuna stanowiska kierowniczego – organu służby mundurowej<sup>44</sup>. Termin „rozkaz” wywodzi się z jednej w odmian poleceń służbowych<sup>45</sup>. Wiąże się z nim nieodłącznie trzy cechy: dwie właściwe wszystkim poleceniom służbowym wydawanym w administracji publicznej i jedna odróżniająca go od reszty poleceń. Polecenie służbowe jest „aktem ze stosunku pracy” i stanowi wezwanie skierowane do pracownika (bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy lub służbowego) aby wykonał obowiązki wynikające ze stosunku zatrudnienia<sup>46</sup>. Trafnie jednak stwierdza się, że zbyt dużym uproszczeniem byłaby zupełna unifikacja tego rodzaju poleceń. Jak podkreśla J. Łętowski, już na pierwszy rzut oka inny walor ma polecenie służbowe wydane przez kierownika wydziału organu administracji publicznej wy-

---

<sup>43</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 402.

<sup>44</sup> W zakresie „kadrowego” charakteru rozkazów personalnych wydawanych wobec policjantów zob. T. Hanusek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 76.

<sup>45</sup> Jak wskazuje W. Kotowski, „rozkaz oznacza... szczególnej mocy polecenie przełożonego wydane podwładnemu, dotyczące określonego zachowania służbowego”. T. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004, s. 442.

<sup>46</sup> J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, s. 121 i 122.

dane wobec funkcjonariusza publicznego a inny kierownika sklepu wydane wobec ekspedientki<sup>47</sup>. To pierwsze jest „bardziej rygorystyczne i imperatywne”, wynika z „rządzenia krajem na co dzień”; stanowi następstwo „szczególnego charakteru” pracy w roli funkcjonariusza organu władzy publicznej<sup>48</sup>. Kwalifikowane polecenie służbowe będące rozkazem ma każdorazowo cechę „kategorycznego wyrazu woli przełożonego ... wykluczającego sprzeciw i dyskusję”<sup>49</sup>.

Nietrudno zauważyć, że termin „rozkaz” optymalnie odpowiada przedstawionym dotychczas założeniom, odróżniającym polecenie służbowe wydawane w celu realizacji kontraktu (umowy o pracę) od szczególnego polecenia służbowego, stanowiącego akt administracyjny właściwy wewnętrznej sferze działania administracji. Zasadnie podkreśla się, że polecenie służbowe w poszczególnych działach administracji publicznej może nosić odrębną nazwę. Tylko przykładowo J. Łętowski wskazuje tu na najliczniejsze polecenia służbowe przyjmujące formę „zarządzeń” oraz „pism okólnych”. Zwraca jednak uwagę, że polecenie może przyjmować nazwę aktu, dla którego przewidziano formę decyzji administracyjnej<sup>50</sup>. W pojęciu rozkazu personalnego wydawanego w służbach mundurowych zbiegają się poglądy J. Łętowskiego oraz T. Rabskiej. Po pierwsze, rozkaz jako szczególna postać polecenia służbowego w administracji publicznej wyposażono w odrębną nazwę tego aktu, podkreślającą, że wydano go w sferze szczególnej, związanej z wykonywaniem władztwa publicznego. Po drugie, z mocy szczególnego przepisu, jest decyzją administra-

---

<sup>47</sup> Tamże, s. 122.

<sup>48</sup> Tamże, s. 123.

<sup>49</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych...*, s. 28. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2005 r., II SA/Wa 160/05, CBOSA, stwierdzono, że jeżeli przepis prawa nie pozwala wprost kwestionować polecenia służbowego lub rozkazu, powstrzymanie się od jego wykonania jest nielegalne, gdyż mogłoby prowadzić do paraliżu służby, w której zatrudniono funkcjonariusza.

<sup>50</sup> T. Rabska, *Problematyka wydawania decyzji administracyjnych wewnętrznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 3, s. 67 i 68.

cyjną o ile jego przedmiot obejmuje sprawy kluczowe dla wykonywania służby, tzn. mianuje na funkcjonariusza, zmienia podstawowe elementy stosunku służbowego lub zwalnia ze służby. Pomimo ulokowania go w sferze wewnętrznej działania administracji służb mundurowych, korzysta z gwarancji procesowych umożliwiających kontrolę jego legalności.

#### **IV. Uwagi podsumowujące**

Rozkaz personalny wydawany przez organy służb mundurowych względem funkcjonariuszy jest szczególną odmianą polecenia służbowego. Jego konstrukcja prawna jest typowa dla stosunków prawnych obowiązujących wewnątrz aparatu (urzędu) powołanego do obsługi piastuna stanowiska w służbach mundurowych, z których zatrudnienie przyjmuje formę administracyjnego stosunku służbowego. Rozkaz personalny stanowi władcze wezwanie do wykonania czynności wchodzących w treść stosunku służbowego. Pod tym względem nie odbiega od poleceń służbowych wydawanych przez pracodawcę w reżimie prawa pracy. Jego szczególny charakter polega jednak na tym, że relacja, w ramach jakiej jest wydawany, służy wykonywaniu władzy publicznej w dziedzinie związanej z bezpieczeństwem państwa oraz porządkiem publicznym, nie wyłączając najbardziej dotkliwych środków przymusu państwowego, do jakich należy siła fizyczna oraz użycie broni palnej. Władczy, imperatywny charakter takiego polecenia służbowego w formacjach zmilitaryzowanych przesądza o jego swoistości i pozwala odkodować przyczyny, z powodu jakich ustawodawca zarezerwował dla niego, przynajmniej co do zasady, nazwę „rozkaz”. Określenie „... personalny” obrazuje materię, dla jakiej zarezerwowano tę partię poleceń służbowych, tzn. sprawy kształtujące przydział służbowy funkcjonariusza, a więc zespół prawnych cech opisujących jego ulokowanie w strukturze organizacyjnej aparatu organu przekładające się na zakres obowiązków służbowych (zwłaszcza stanowisko służbowe, stopień służbowy i uposażenie).



Kardynalną jednak cechą rozkazu personalnego jest to, że z mocy wyraźnego przepisu zawartego w każdej z pragmatyk służbowych przypisano mu walor decyzji administracyjnej<sup>51</sup>. Takie rozwiązanie prawne wynika z faktu, że akt mianowania na funkcjonariusza (względnie mianowania na pierwsze stanowisko w służbie), podobnie jak akty zmieniające konstrukcyjne elementy stosunku służbowego (degradujące, awansujące, zawieszające w czynnościach, zmieniające lub cofające uposażenie) oraz akt zwolnienia ze służby, przesądzają o włączeniu lub wyłączeniu obywatela ze sfery zewnętrznej działania administracji. Rozstrzygają o „być albo nie być” w strukturze administracji publicznej, a co za tym idzie – o obowiązku (względnie jego braku) poddania się szczególnej dyscyplinie służbowej, związania się prawem wewnętrznego kierownictwa i zasadami etyki zawodowej funkcjonariusza. Te motywy okazały się dostateczne, aby przywołaną tu grupę decyzji-poleceń służbowych poddać kontroli legalności zarówno w toku instancji, jak i kontroli sądów administracyjnych<sup>52</sup>, na zasadach przewidzianych dla sfery zewnętrznej działania administracji. Rozkaz personalny, choć kształtuje stosunek zatrudnienia obywatela jest przede wszystkim „aktem zarządzania i zawiadywania służbą publiczną”, a przez to bardziej stanowi element wykonywania administracji publicznej, niż element realizacji stosunku pracy<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> A. Kisielewicz, *Zarys prawa pracy...*, s. 58.

<sup>52</sup> Zob. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 50 i n. oraz M. Flek, *Kontrola sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy – przyczynek do dyskusji*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, s. 110.

<sup>53</sup> Tę okoliczność jako kluczową dla przypisania stosunku prawnego do prawa administracyjnego wskazuje, J. Jeżewski, *Administracja pod rządami prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1974, s. 71.

## ABSTRACT

### Legal character of a personal order

The subject of the elaboration are the problems of a legal character of a personal order. In the elaboration a trial was undertaken to locate a personal order on the background of other decisions issued in the sphere of employment. In particular it was demonstrated that a personal order is an administrative decision issued in the cope of administrative labour-based relationship, constituting a basic form of employment in uniformed services. It was also demonstrated that basic differences between relationships of labour law (among others employee labour-based relationships) and labour-based relationships of administrative character.

Opinions of representatives of the doctrine and court jurisdiction were mentioned, indicating that personal orders constitute a particular modification of service instructions. It results from the fact that they are issued, as a rule, in relations included in the internal sphere of activity of administration. Their specific character results from the fact that a particular legal provision contained in act regulating the system of a given uniformed service (labour-based regulations), it gives them a valour of an administrative decision. Personal orders were subjected, because of this regard, to institutional supervision and control of administrative courts.

One part of the text was devoted to an administrative labour-based relationship which is key for a construction of an administrative labour-based relationship of a personal order in matter of appointing a functionary. An effort was undertaken to demonstrate that an act of appointing a functionary is a personal order on power of which a labour-based relationship is established in an office serving an organ of a uniformed service (in a headquarters, office, a military unit). At the moment of issuance obligations are imposed on an individual who voluntarily applied for service, fore-judging an essence of this relationship to these obligations belong: service discipline, service subordination, an order to exercise requirements defined in affirmation or oath formula, in particular an order to execute service instructions and orders, despite endangering own life.

**CONTENTS OF FASCILE (32) 3/2013**  
**„ADMINISTRATION. THEORY – DIDACTICS – PRACTICE”**

STUDIES AND ARTICLES

<i>Jan Szreniawski, Prof. Dr hab., WSPiA Przemyśl–Rzeszów, UMCS in Lublin</i> <b>Selected issues of creating and of the role of national borders.....</b>	5
<i>Piotr Osowy, Dr hab., Prof. of WSPiA Przemyśl–Rzeszów</i> <b>The splendours and miseries of novelization of court civil law (judicial dilemmas) .....</b>	24
<i>Małgorzata Szalewska, Dr, the M. Kopernik University in Toruń</i> <b>Inactivity of an organ versus excessive lengthiness of administrative procedure - on a trial to differentiate notions.....</b>	52
<i>Agata Nodzak, Dr, the KEN Pedagogical University in Kraków</i> <b>Administrative case sheet in terms of standards of administrative proceedings.....</b>	72
<i>Marcin Banasik, M.A., candidate for a doctor's degree at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University</i> <b>The court – administrative aspect of the role of the law of the court with regard to postponement of the derogation of a legal rule by the constitutional tribunal .....</b>	94
<i>Justyna Kunysz, M.A., WSPiA Przemyśl–Rzeszów</i> <b>Efficiency of a right to protect personal data versus a right of access to public information.....</b>	114
<i>Aneta Korcz-Maciejko, M.A., candidate for a doctor's degree, WSPiA Przemyśl–Rzeszów</i> <b>Legal character of a personal order .....</b>	134