



zeszyt

20

PRAWO 4







ZESZYTY NAUKOWE

WYŻSZEJ SZKOŁY
ADMINISTRACJI I BIZNESU
IM. E. KWIATKOWSKIEGO W GDYNI

zeszyt

20

PRAWO 4



GDYNIA 2013



Recenzent:
dr hab. Waldemar Wołpiuk

Redakcja naukowa:
dr hab. Eugeniusz Bojanowski
dr Beata Kolarz

Kolegium Redakcyjne:
prof. zw. dr hab. Jerzy Młynarczyk (przewodniczący),
dr Tomasz Białas, dr Piotr Lewandowski, dr Cezary Tatarczuk,
dr hab. Kazimierz Dendura, prof. dr hab. Aurelia Polańska,
mgr Regina Szutenberg, mgr Sylwia Baranowska

Redaktorzy tematyczni:
prof. dr hab. Wojciech Lamentowicz (prawo)
dr Marek Chrabkowski (bezpieczeństwo wewnętrzne)
dr Beata Kolarz (administracja)
dr Marek Rutka (organizacja i zarządzanie)

Redaktor statystyczny:
dr Bogdan Jurkiewicz

Redaktor językowy (język polski):
mgr Katarzyna Samujło

Korekta:
mgr Sylwia Baranowska, mgr Marta Pączkowska

Projekt graficzny:
Krzysztof Ignatowicz

Skład i łamanie:
Maciej Ostoja-Lniski

ISSN: 1428-7889

Wersja drukowana czasopisma ma charakter referencyjny.

© Copyright by Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni

Nakład 90 egz.

Druk:
Sowa – druk na życzenie
01-209 Warszawa, ul. Hrubieszowska 6a
tel. 22 431 81 40, www.sowadruk.pl



SPIS TREŚCI

EUGENIUSZ BOJANOWSKI, BEATA KOLARZ Wprowadzenie	9
1. EUGENIUSZ BOJANOWSKI Sąd administracyjny jako organ wymiaru sprawiedliwości	13
2. RAFAŁ CZARNECKI Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości finansowych gminy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	22
3. PRZEMYSŁAW KIEROŃCZYK Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych konstytucjach państw świata (w kontekście typowych systemów państw demokratycznych)	32
4. BEATA KOLARZ Sądownictwo administracyjne w Polsce – aspekty historyczne	62
5. PAWEŁ MIERZEJEWSKI Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana przez sąd administracyjny – wybrane aspekty	81
6. WOJCIECH SZAFRAN Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania środków europejskich	114
7. ANNA ŚNIECIKOWSKA Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego	136
8. JAKUB TURSKI Administracyjne kary pieniężne w świetle Konstytucji RP – wybrane zagadnienia	160
9. ALICJA ŻUKOWSKA O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej wykonującej funkcje państwa w gospodarce	178

GLOSY

1. MAREK CHRABKOWSKI
Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Kielcach z dnia 15 marca 2012 r. 203
2. PIOTR LEWANDOWSKI
Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gdańsku z dnia 23 maja 2012 r. 217



CONTENTS

EUGENIUSZ BOJANOWSKI, BEATA KOLARZ Introduction	11
1. EUGENIUSZ BOJANOWSKI Administrative court as the judicial body	13
2. RAFAŁ CZARNECKI Refusal of providing a permanent social benefit due to lack of financial resources in the local government in administrative courts jurisdiction	22
3. PRZEMYSŁAW KIEROŃCZYK Place of administrative courts in constitutions of selected countries (in typical systems of democratic countries)	32
4. BEATA KOLARZ Administrative jurisdiction in Poland – historical aspects	62
5. PAWEŁ MIERZEJEWSKI Administrative Court monitoring observance of law in local legal acts – selected issues	81
6. WOJCIECH SZAFRAN Administrative Court controlling the process of implementation of European Union funding	114
7. ANNA ŚNIECIKOWSKA From subsidised to public-private partnership	136
8. JAKUB TURSKI Administrative fines in view of Poland's Constitution – selected issues	160
9. ALICJA ŻUKOWSKA On the need for rebuilding Polish public administration performing state functions in state economy	178



GLOSSES

1. MAREK CHRABKOWSKI
Gloss to the decision of Provincial Administrative court in Kielce
of 15th, March, 2012 203
2. PIOTR LEWANDOWSKI
Gloss to the decision of Provincial Administrative court in Gdańsk
of 23rd, May, 2012 217



WPROWADZENIE

Zgodnie z monteskiuszowską zasadą podziału władz, na której oparty jest ustrój Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 Konstytucji RP), władza wykonawcza tj. administracja publiczna, obok władzy ustawodawczej i sądowniczej, stanowi jedną z trzech podstawowych władz w państwie. Jej działania (a także – bywa – zaniechania) w istotny sposób wpływają zarówno na sytuację jednostki w państwie, jak i na funkcjonowanie całego państwa. W świetle Konstytucji RP władza administracji publicznej równocześnie ograniczona jest zasadą praworządności (art. 7), w zakresie przestrzegania której jest poddana między innymi kontroli sądowej, w tym zwłaszcza kontroli sądu administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania i związane z nimi problemy, postanowiono w Katedrze Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni niniejszy Zeszyt Naukowy poświęcić wybranym problemom kontroli administracji publicznej przez sąd administracyjny, jak i niektórym kwestiom związanym z realizacją zadań i kompetencji przez samą administrację.

Poza celami czysto naukowymi kierowała nami też nadzieja, że przedstawiane publikacje staną się pomocne w dydaktyce przedmiotów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce.

Redaktorzy naukowci
Eugeniusz Bojanowski
Beata Kolarz





INTRODUCTION

Following Montesquieu's principle of authority division, on which the People's Republic of Poland system is based (article 10 of the Constitution), the executive power, ie. public administration, together with legislative and judicial powers, establish three basic powers in a state. Its actions, as well as omissions, in a crucial way influence the situation of an individual and functioning of the state itself. In view of Poland's Constitution the power of public administration is limited by the law and order principle (article 7) and its law-abiding decisions are monitored by, among others, judicial bodies, especially by the administrative court.

Taking into consideration the above circumstances and problems related to them, Administrative Law and Administrative Proceedings Faculty of Law and Administration Department in University of Business and Administration in Gdynia has decided to devote this academic publication to selected problems of monitoring public administration by the administrative court as well as some issues related to competences and performance of the administration.

Apart from discussing academic issues we also trust that the articles presented hereby can be useful in teaching subjects related to public administration and its performance.

Academic editors
Eugeniusz Bojanowski
Beata Kolarz





Eugeniusz BOJANOWSKI

SĄD ADMINISTRACYJNY JAKO ORGAN WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Słowa kluczowe: *Sądownictwo administracyjne, wymiar sprawiedliwości, kontrola działalności administracji publicznej, legalność a sprawiedliwość.*

STRESZCZENIE

Według obowiązującego w Polsce prawa sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości oraz kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Administracja publiczna działa na podstawie prawa, w które wpisane są podstawowe zasady sprawiedliwości. Sądy administracyjne orzekając o tym, co jest legalne, pośrednio oceniają, co jest sprawiedliwe. Tym samym orzecznictwo sądów administracyjnych wpływa na postrzeganie treści i granic zasad sprawiedliwości zakodowanych w prawie administracyjnym.

Problem charakteru działalności sądu administracyjnego powstaje już na tle regulacji konstytucyjnej. Kluczowe są tu art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji¹ oraz art. 1 § 1 p.u.s.a.² Otóż przepisy te wskazują na dwa istotne atrybuty sądów administracyjnych, a mianowicie:

- 1) sprawują wymiar sprawiedliwości,
- 2) sprawują kontrolę działalności administracji publicznej.

Na tym tle aktualne staje się pytanie, w jakim zakresie sąd administracyjny powinien być postrzegany jako klasyczny organ wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza że w obszarze kontroli administracji publicznej funkcjo-

¹ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

² Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.).



nują organy o cechach upodabniających je do sądów, by wskazać tylko na Samorządowe Kolegia Odwoławczy czy Regionalne Izby Obrachunkowe³.

Wymierzanie sprawiedliwości przez powołane do tego podmioty, za zachowania naruszające reguły oczekiwanych zachowań, było zapewne jedną z przesłanek ustrojowej formalizacji tej funkcji, a więc w konsekwencji i formalizacji władzy państwa jako takiego. Z czasem wymiar sprawiedliwości wyszedł poza relację władza – poddani (obywatele) i objął swoim zasięgiem również przedstawicieli władzy, a nawet i kontrolę przestrzegania prawa przez organy państwa.

Kluczowe problemy dla zagadnienia objętego tytułem opracowania to niewątpliwie pojęcia „sprawiedliwości” i „wymiaru sprawiedliwości”. Rozważania na te tematy to głównie przedmiot zainteresowania filozofii (zwłaszcza filozofii prawa), teorii prawa oraz nauki prawa konstytucyjnego; nauka prawa i postępowania administracyjnego (oraz sądownoadministracyjnego) korzysta z dorobku wyżej wymienionych nauk, zwłaszcza w ustalaniu rozumienia tych pojęć na gruncie obszaru stanowiącego przedmiot jej zainteresowań.

J. Zajadło, w przeglądzie poglądów na pojęcie sprawiedliwości⁴, zauważa, że „Sprawiedliwość jest pojęciem szeroko rozpowszechnionym zarówno w języku potocznym, jak i języku naukowym czy urzędowym” by skonstatować, iż „[...] trudno wyznaczyć uniwersalny paradygmat sprawiedliwości, ponieważ z jednej strony dotyczy ona bardzo różnych sfer życia społecznego, a z drugiej strony istnieje wiele zrelatywizowanych różnymi czynnikami kryteriów oceny[...] czy ktoś lub coś zasługuje na miano bycia sprawiedliwym lub niesprawiedliwym⁵. Warto też, za powołanym autorem, zauważyć, że „w sensie etymologicznym zawsze istniał immanentny związek pomiędzy sprawiedliwością i prawem – źródłosłowem *iustitia* (sprawiedliwość) było bowiem *ius* prawo”⁶.

Związek prawa ze sprawiedliwością bierze się również i stąd, że w treści normy prawnej zawsze zakodowany jest określony „ład” moralny, w tym i wartości łączone ze sprawiedliwością. Akceptacja takiego ładu wyraża się bądź w samym fakcie ustanowienia normy (np. tzw. normy techniczne), bądź wyprowadza się ją z treści normy prawnej. Poddanie zachowań administracji publicznej obowiązującemu prawu sprawia, że administracja jest

³ Bliżej zob. Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 25–37, a także A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze, Kraków 2002, *passim*.

⁴ J. Zajadło, *Sprawiedliwość* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć* (red. J. Zajadło), C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 316.

⁵ Tamże, s. 317.

⁶ Tamże, s. 318.



wówczas „zanurzona” również w zakodowanym w normach ładzie moralnym, a tym samym w wyznaczanych przez ten ład regułach sprawiedliwości. W konsekwencji, patrząc z perspektywy obowiązującego prawa, uznanie zaskarżalnego zachowania za legalne, potwierdza, że działanie (lub nie-działanie) administracji publicznej zgodne z prawem jest równocześnie zachowaniem sprawiedliwym (w stosunku do adresatów, dla których to zachowanie ma znaczenie). I odwrotnie, jeśli sąd administracyjny uzna, że zachowanie administracji publicznej narusza prawo, to tym samym pośrednio wskazuje, że było ono niesprawiedliwe wobec tych adresatów⁷.

Współczesne rozwiązania ustrojowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości mają źródło w doktrynie Monteskiusza sytuującej wymiar sprawiedliwości w systemie władz państwa wraz z władzą ustawodawczą oraz władzą wykonawczą, oczywiście z właściwymi dla każdej z tych władz kompetencjami. Z czasem ta prawno-filozoficzna koncepcja została urzeczywistniona w demokratycznych ustrojach znakomitej większości państw współczesnego świata, co znajduje wyraz w tzw. podziale władz, z reguły sformalizowanym w konstytucjach lub prawie konstytucyjnym (np. Wielka Brytania). W ten sposób wymiar sprawiedliwości stał się jednym z trzech podstawowych, klasycznych filarów prawnej organizacji państwa, tak samo niezbędnym jak pozostałe władze. Jak w nauce prawa konstytucyjnego wskazują na to m.in. J. Kuciński i Waldemar J. Wołpiuk, nie wyklucza to oczywiście istnienia określonych, opisanych przez Konstytucję, relacji (nawet nierównorzędnych, opartych na przewadze ustawodawcy – E. B.) między tymi władzami⁸.

W literaturze wymiar sprawiedliwości jest ujmowany przedmiotowo oraz podmiotowo. W ujęciu przedmiotowym wymiar sprawiedliwości to funkcja (na ogół państwa) polegająca na rozstrzygnięciu konfliktów prawnych. W ujęciu podmiotowym to system organów państwa o cechach pozwalających kwalifikować je jako organy wymiaru sprawiedliwości. Według ujęcia „kompromisowego” to z kolei rozstrzygnięcie konfliktów przez organy państwa, o szczególnych konstytucyjnych cechach⁹, z których decydujące jest wyposażenie w przymiot niezawisłości.

⁷ Na konieczność orzekania wedle treści normy prawnej zwrócił uwagę NSA konstatując, że „Kryterium sprawiedliwości nie może być samodzielnią podstawą rozstrzygnięcia sądu, tym bardziej sądu administracyjnego, który w świetle art. 1 § 2 p.u.s.a. sprawuje wymiar sprawiedliwości pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej” (II GSK 1623/11 – LEX nr 1291745), a zatem względy sprawiedliwości mogą być brane pod uwagę „kontekstowo”, tj. o tyle o ile są zawarte *implicite* w treści normy prawnej.

⁸ Por. *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, *passim*, w tym s. 8.

⁹ Bliżej zob. m. in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Wyd. 2, C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 109–110.



Jak wskazuje się w literaturze, na gruncie polskiej Konstytucji z 1997 r., „Władza sądownicza to [...] sądzenie, a istota sądzenia sprowadza się do wymierzania sprawiedliwości”¹⁰. W literaturze jest też poza sporem, że sądy administracyjne są sądami sprawującymi wymiar sprawiedliwości. Dotyczy to zarówno sądu administracyjnego z pierwszego okresu jego funkcjonowania, gdy sądownictwo „reprezentował” wyłącznie Naczelny Sąd Administracyjny (lata od 1 września 1980 do 31 grudnia 2003 roku¹¹), jak i od 1 stycznia 2004 roku, tj. gdy działalność rozpoczęło dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne: w I instancji 16 wojewódzkich sądów administracyjnych, w II instancji, usytuowany w Warszawie Naczelny Sąd Administracyjny¹².

Sądy administracyjne, realizując wymiar sprawiedliwości odgrywają istotną, a niekiedy i specyficzną rolę, zwłaszcza w kontynentalnym, a w tym i polskim systemie prawa.

Zacząć trzeba od wskazania szczególnego fenomenu historycznego, a mianowicie istotnego udziału sądów administracyjnych w kreacji prawa administracyjnego jako gałęzi prawa. To na bazie francuskiej Rady Stanu i jej orzecznictwa zaczęło się wyodrębniać prawo administracyjne jako osobną gałąź prawa, co następnie znalazło kontynuację w innych państwach, w miarę wyodrębniania się w nich sądów administracyjnych. Wszędzie tam, w tym również w Polsce, orzecznictwo sądów administracyjnych, było i jest ważnym źródłem inspirującym prawodawcę¹³.

Kolejnym zagadnieniem jest charakter sprawowanej przez sądy administracyjne działalności, a zwłaszcza to, czy jest to „tylko” kontrola legalności, czyli poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o zgodność aktywności administracji publicznej z prawem w dziedzinach, które są poddane kognicji sądu administracyjnego, czy też jest to już „wymierzanie sprawiedliwości”, a więc wchodzenie w „prawne meritum” rozstrzyganych spraw, z jednoczesnym rozwiązywaniem konfliktów powstających na tle oceny legalności zastosowanego przez organ administracji publicznej prawa, jak i przyjętych procedur prawnych (w skrócie: organ administracji oraz strona mają odmienne oceny zapatrywania co do tych uwarunkowań). Zdecydowanie należy opowiedzieć się za tą ostatnią koncepcją¹⁴.

¹⁰ W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2008, s. 98.

¹¹ Zob. J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do Ustawy. Stan prawny na dzień 1 stycznia 1999 r.*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok 1999, s. 66–68.

¹² Por. m.in. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 2003, *passim*.

¹³ Bliżej zob. m. in. E. Bojanowski, w: E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Wyd. 5, Warszawa 2013, *passim*.



Sąd administracyjny, w postępowaniu ze skargi uprawnionego podmiotu, rozstrzyga **konflikt prawny**, jaki powstał wokół sposobu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej. Jeśli można tak powiedzieć, „staje po stronie” jednego z uczestników konfliktu prawnego, powodowany stanem prawa w sprawie przedstawionej w skardze, tym samym opowiadając się pośrednio za akceptacją określonych wartości zawartych w normie prawnej, zatem również za określoną w niej wersją sprawiedliwości. Jak zauważono w orzecznictwie „powierzona sądowi administracyjnemu kontrola działania administracji publicznej (realizowana co do zasady pod względem zgodności z prawem) jest **formą** (podkr. E.B.) sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości”¹⁵.

Taka rola sądu administracyjnego jest możliwa dzięki odpowiedniemu „oprzyrządowaniu” procesowemu, w jakie prawo wyposaża strony postępowania sądowego, tj. skarżącego oraz organ administracji publicznej, a drugiej strony sąd administracyjny.

Jeśli chodzi o strony, to skarżący nie godząc się ze sposobem zastosowania prawa przez organ administracji publicznej składa **skargę** na działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej, zaś organ administracji ma środki ochrony swojego stanowiska prawnego w postępowaniu przed sądem (**odpowiedź na skargę**, kontradyktoryjny udział w rozprawie, skarga kasacyjna).

Znacznie szersze i dalej idące środki posiada sąd administracyjny. Nie orzeka wprawdzie, jak karny sąd powszechny „o winie i karze”, czy jak powszechny sąd cywilny o racji lub jej braku po stronie powoda, lecz reaguje na stan sprawy poprzez oddalenie skargi, jeśli uzna skargę za „bezpodstawną” lub przez prawnie negatywną ocenę zachowania organu administracji publicznej.

Ta ostatnia jest dość zróżnicowana, a wyraża się w stwierdzeniu nieważności działania względnie aktu, uchyleniu zaskarżonego aktu ze względu na jego wady oraz, w razie przedawnienia możliwości zastosowania jednego z tych dwóch środków, wydania orzeczenia stwierdzającego podjęcie czynności lub wydania aktu z naruszeniem prawa. Dzięki takim rozwiązaniom sąd administracyjny może dość elastycznie reagować na różne stany naruszenia prawa i naruszenia zawartych w nim reguł sprawiedliwości. Co interesujące, reakcja na naruszenia prawa jest tu „stopniowalna”, co jest

¹⁴ O dylematach wokół teoretycznej kwalifikacji działalności sądu administracyjnego: kontrola – wymiar sprawiedliwości – wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę zob. bliżej J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 490–505.

¹⁵ II GSK 175/07 (LEX nr 399175).



niewątpliwie związane również z zakresem naruszenia reguł sprawiedliwości.

I tak, sąd administracyjny w razie rażącego naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, stwierdza nieważność aktu lub czynności, a tym samym odmawia im legitymizacji uwarunkowanej względami prawa oraz sprawiedliwości. Takie rażąco naruszające prawo, a więc i poczucie sprawiedliwości, okoliczności są opisane przede wszystkim w art. 156 k.p.a.¹⁶ oraz w art. 247 Ordynacji podatkowej¹⁷.

Drugi „stopień”, o mniej rażącym naruszeniu prawa, dotyczy sytuacji, w których popełnione uchybienia mogą być usunięte (sanowane) po powtórnym przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w drugiej lub w obu instancjach. Aby tego rodzaju „konvalidacja” mogła dojść do skutku, sąd administracyjny uchyla akt lub czynność, tym samym otwierając drogę również do przywrócenia równowagi zachwianej naruszeniem prawa oraz sprawiedliwości. Podstawy wyroku uchylającego określają przepisy p.p.s.a., a zwłaszcza art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Odnotować należy również sytuację, gdy sąd administracyjny nie stwierdzając nieważności ani nie uchylając aktu lub czynności uznaje, że działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej miało charakter naruszający prawo, lecz uznanie nieważności lub uchylenie nie jest możliwe z uwagi na upływ czasu – art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (przedawnienie orzekania). Rozwiązanie takie, mówiąc najogólniej, jest konsekwencją uznania, że stosunki prawne na podstawie wadliwej czynności są już na tyle utrwalone, że nieodwracalne. Stąd nie jest możliwe *restitutio in integrum*. Dzięki takiemu orzeczeniu możliwe jest natomiast uruchomienie przez zainteresowanych procedury mającej na celu uzyskanie zadośćuczynienia poprzez uzyskanie odszkodowania.

Sprawiedliwość, jak była mowa o tym wyżej, nie jest wartością o wyraźnie zakreślonych granicach, stanowi raczej *continuum*, którego granice wyznaczają skomplikowane czynniki; z pewnością jednym z nich jest obowiązujące prawo. Samo prawo, w które wpisane są zasady sprawiedliwości, nie jest jednak dostatecznym gwarantem ich granic. Poza prawem, obok, musi istnieć niezawisły organ państwa wyposażony w moc orzekania o tym, co jest zgodne (a co nie) z prawem, a zatem i z wpisanymi w jego normy zasadami sprawiedliwości. Jeśli przyjmujemy dogmatyczny podział prawa na gałęzie, to każda z nich ma system takich organów, zwanych sądami,

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 267).

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. 2012, poz. 749 z późn. zm.).



powołanymi do orzekania co do przestrzegania prawa, a w konsekwencji do ustalania *casum ad casum* granic sprawiedliwości. W prawie administracyjnym, jako gałęzi prawa, rolę taką wypełniają sądy administracyjne; bez nich trudno byłoby przyjąć, że prawo administracyjne również opiera się na akceptowanych zasadach sprawiedliwości.

Zakończenie

Sądownictwo administracyjne jest trwałym elementem polskiego wymiaru sprawiedliwości. Konstytucyjnym zadaniem tych sądów jest sprawowanie: po pierwsze – wymiaru sprawiedliwości i po drugie – kontroli działalności administracji publicznej (pod kątem jej zgodności z prawem). Dostrzegając związki między sprawiedliwością a stanowionym prawem należy przyjąć, że podstawowe dla danego państwa zasady sprawiedliwości są wpisane w treść norm prawnych. Sąd administracyjny zatem – orzekając w toku właściwej procedury – o tym, które z poddanych jego kontroli zachowań administracji publicznej są zgodne (lub nie są) z prawem, pośrednio daje wyraz temu, które z nich są zgodne (lub nie są) z zasadami sprawiedliwości. W ten sposób sądy administracyjne stoją na straży nie tylko przestrzegania prawa administracyjnego, ale również na straży wpisanych w to prawo zasad sprawiedliwości (oczywiście w granicach poddanych ich kognicji).

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. 2, C. H. Beck, Warszawa 2012.
2. Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2013.
3. Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 2003.
4. Kmiecik Z., *Koncepcje niezależnego organu w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, 2001, z. 1.
5. Korzeniowska A., *Postępowanie przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi*, Zakamycze, Kraków 2002.

6. Kuciński J., Wołpiuk W. J., *Zasady ustroju państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
7. Sanetra W., *Sądownictwo powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, [w:] *Sądy i trybunały w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
8. Świątkiewicz J., *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy. Stan prawny na dzień 1 stycznia 1999 r.*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok 1999.
9. Zajadło J., *Sprawiedliwość*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, C. H. Beck, Warszawa 2007.
10. Zimmermann J., *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich. 1980 – 2005*, red. J. Góral, R. Hausner J. Trzeciński, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483)
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 267)
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 749 z późn. zm.)
4. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
5. 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.)

ADMINISTRATIVE COURT AS A JUDICIARY AUTHORITY

Keywords: *administrative jurisdiction, administration of justice, control over public administration's activities, legality and justice.*

Summary

In accordance to the Polish law administrative courts implement the administration of justice and exercise control over public administration's activities. Public administration functions on the basis of the law, in which the basic principles of justice are incorporated. Administrative courts taking the judgments from the point of view of legality, indirectly judge what is just. Thereby jurisprudence of the administrative courts influences the perception of content and limits of the principles of justice encoded in the administrative law.

Eugeniusz Bojanowski – doktor habilitowany nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego. Profesor emerytowany Uniwersytetu Gdańskiego, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni – kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Stopień magistra uzyskał w 1965 r. (UMK), stopień doktora w roku 1972 r. (UMK) a stopień doktora habilitowanego w 1982 r. (UG). W latach 1994–1996 był sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. Był członkiem Zespołu Prawa Administracyjnego Rady Legislacyjnej oraz członkiem Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Był wielokrotnie nagradzany nagrodami Rektora oraz nagrodą Ministra Szkolnictwa Wyższego za rozprawę doktorską. Posiada medal Edukacji Narodowej oraz Srebrny i Złoty Krzyż Zasługi.

Autor podręczników akademickich i ponad 100 publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.



Rafał CZARNECKI

ODMOWA PRYZNANIA ZASIŁKU STAŁEGO Z UWAGI NA BRAK MOŻLIWOŚCI FINANSOWYCH GMINY W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Słowa kluczowe: *zasiłek stały, prawo socjalne, pomoc społeczna, zasada pomocniczości.*

STRESZCZENIE

Zasiłek stały jest podstawową formą udzielania pomocy społecznej przez organy państwa. Charakter tego zasiłku jest fundamentalny, co zostało wyrażone w treści ustawy o pomocy społecznej. W orzecznictwie można spotkać się z przeważającym poglądem, że przepisy dotyczące przyznania zasiłku stałego nie podlegają uznaniu organów, a jego przyznanie jest uwarunkowane jedynie spełnieniem przesłanek wskazanych w ustawie. W konsekwencji organ nie może odmówić przyznania tego świadczenia z uwagi na kondycję finansową.

Pomimo jednolitej linii orzeczniczej można spotkać się ze zdaniem odrębnym pozwalającym na odmowę przyznania zasiłku stałego pomimo spełnienia ustawowych warunków, z uwagi na trwonienie środków pomocy społecznej, niewykorzystywanie w prawidłowy sposób własnych środków, które *prima facie* powinny być przeznaczone na utrzymanie osoby lub rodziny. Zarówno bierność, jak i roszczeniowość postawy beneficjenta pomocy społecznej w ramach ubiegania się o zasiłek stały w świetle najnowszego orzecznictwa może być podstawą do wydania decyzji odmownej zgodnie z obowiązującymi wykładnią przepisów prawa socjalnego.



Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza i próba syntezy działań kontrolnych sądów administracyjnych w zakresie odmowy przyznawania i wypłacania zasiłku stałego z uwagi na możliwości finansowe organów przyznających zasiłki. Pomimo szerokiego wyboru pomiędzy formami pomocy społecznej, opracowanie tematu zostanie ograniczone do problematyki zasiłku stałego z uwagi na jego szczególny reżim prawny. Warto jednak wskazać, że do grupy świadczeń pieniężnych o charakterze zasiłkowym zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej¹, zwanej dalej u.p.s., należą: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy i w końcu zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie. Co do zasady – zasiłek stały, okresowy i specjalny są najczęściej przyznawanymi formami świadczeń zasiłkowych beneficjentom pomocy społecznej w Polsce, jednakże nie zmienia to faktu, że pozostałe formy pomocy pieniężnej są równie istotne i na swój sposób realizują cele polityki socjalnej w systemie pomocy społecznej.

Procedura przyznania zasiłku stałego

Za punkt wyjścia należy przyjąć art. 37 ust. 1 u.p.s., którego treść stanowi o formalnych przesłankach przyznawania przedmiotowego zasiłku. § 1 cyt. przepisu ustala, że zasiłek stały przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, natomiast w § 2 dotyczy osoby pełnoletniej pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Następnie w treści art. 37 u.p.s. ustawodawca określił wysokość, ustalanie wysokości zasiłku oraz zbieg uprawnień do zasiłku stałego i innych świadczeń socjalnych wynikających również z przepisów odrębnych.

Zastosowana przez ustawodawcę kolejność przepisów regulujących świadczenia zasiłkowe nie jest przypadkowa, ponieważ jego celem w głównej mierze było uwypuklenie priorytetowego charakteru poszczególnych „form pomocowych”. Owa priorytetowość wskazuje również na fakt, że zasiłek stały stanowi fundamentalne znaczenie w systemie pomocy społecznej,

¹ Tekst jednolity, Dz. U. 2009 r., nr 175, poz. 1362 z późn. zm.



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

natomiast pozostałe typy zasiłków będą jedynie „modelami posiłkowymi”, co w tak przyjętej formule należy rozumieć, jako formy pomocy społecznej o charakterze uzupełniającym w stosunku do podstawowego charakteru zasiłku stałego².

Z uwagi na powyższe konstatacje, należy w tym miejscu przywołać z treści art. 17 u.p.s. okoliczności, które wpływają na prawny charakter zasiłków, pomijając jednak kolejności ich umiejscowienia w systematyce ustawowej. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, celowych i okresowych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Nie bez przyczyny ustawodawca zdecydował się na potwierdzenie obligatoryjnego charakteru tych świadczeń w ustawie. W literaturze przedmiotu obowiązek organu do przyznania świadczenia (w tym przypadku zasiłku stałego) jest rozpatrywany w kontekście publicznego prawa podmiotowego³. Należy zgodzić się z poglądem E. Bojanowskiego, który wskazuje, iż każdy obywatel ma prawo „żądać od kompetentnych organów administracji publicznej udzielenia świadczeń z zakresu pomocy społecznej w warunkach, w których spełnia wymogi określone ustawą”⁴. Pogląd ten ma szczególne znaczenie w stosunku do przepisów prawnych regulujących ustrojowy charakter zasiłku stałego, który zgodnie ze wspomnianymi ustaleniami stanowi podstawową formę świadczenia pomocy społecznej.

Zgodnie z przepisami u.p.s. zasiłek stały przysługuje każdorazowo w przypadku trwałego lub długotrwałego braku możliwości pozyskania przez beneficjenta pomocy społecznej niezbędnych środków utrzymania we własnym zakresie. Zatem podstawowym celem przyznania zasiłku stałego jest pomoc organów państwowych w przewyciężeniu lub też usunięciu trudnej sytuacji bytowej. Wobec powyższego, adresatem art. 37 u.p.s., na podstawie którego przyznaje się pomoc w formie zasiłku stałego, będzie osoba, znajdująca się w wyjątkowo ciężkiej sytuacji inklinującej brak

² W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 212.

³ W literaturze przyjmuje się, że typologia publicznych praw podmiotowych opiera się na 5 rodzajach, zob., *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, red. M. Kulesza, Warszawa 1989; J. Boć, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 501. Wskazują oni, że jednostka ma prawo żądać zarówno wydania decyzji administracyjnej w przedmiotowej sprawie (przez organ prowadzący postępowanie), jak i do odpowiedniego zachowania się organu. Prawa te nazywane są formalnymi (procesowymi) prawami podmiotowymi.

⁴ E. Bojanowski, *Refleksje nad charakterem prawa jednostki do pomocy społecznej* [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu, Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej prof. Lechowi Kaczyńskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012, s. 66.



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

środków finansowych na przezwycięzenie życiowych trudności powodujących zarówno biedę i niedostatek, jak i inne losowe zdarzenia, negatywnie wpływające na bytową sytuację adresata przedmiotowej pomocy⁵.

Odmowa przyznania zasiłku stałego

Pomimo powyższego stanu prawnego, w praktyce organów I instancji dosyć często można się spotkać z wydawaniem decyzji odmownych w zakresie przyznawania pomocy w postaci zasiłku stałego z uwagi na brak środków finansowych przeznaczonych na ten cel; niekiedy zaś prawo to jest reglamentowane dla tych, którzy są w szczególnie ciężkiej sytuacji, pomijając jednocześnie tych, którzy znajdują się „w trochę lepszej” kondycji opierając się w tej kwestii na obliczaniu dochodu rodziny w przeliczeniu na jedną osobę. W przypadku zasiłków okresowych czy też specjalnych nie budzi to większych zastrzeżeń, jednakże w przypadku przyznawania zasiłku stałego może rodzić to spore obawy wykraczania organów administracyjnych poza ustawowe ramy instytucji „uznaniowości”.

Niejednokrotnie błędne decyzje organów I instancji, na podstawie których odmawia się przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak środków finansowych są weryfikowane przez organy II instancji oraz podlegają w dalszym toku postępowania kontroli sądów administracyjnych. Powyższe zagadnienia były niejednokrotnie przedmiotem rozważań zarówno Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych, co dało swój wyraz w dosyć jednolitym orzecznictwie.

W przypadku przyznawania zasiłków okresowych i specjalnych organy pomocy społecznej mogą skorzystać z instytucji „uznania administracyjnego”, zatem owa „uznaniowość” jest bezpodstawnie wykorzystywana w przypadku orzekania o przyznawaniu zasiłków stałych, brak bowiem ku temu podstaw w obowiązujących przepisach. W rezultacie powoduje to wydawanie decyzji z naruszeniem przepisów u.p.s., a zatem tego typu rozstrzygnięcia są zawsze niekorzystne dla osób ubiegających się o pomoc w postaci zasiłku stałego, pomimo spełnienia wszelkich wymogów ustawowych. Powyższe jest zgodne z przyjętym w doktrynie stanowiskiem, według którego działalność organów administracji publicznej jest związana przepisami prawa, co znalazło wyraz w treści art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który obliuguje organy państwa do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji prowadzi to do akceptacji stanowiska, iż „uznaniowość” powinna być eksplikowana raczej z normy prawnej, aniżeli z konkretnego

⁵ W. Maciejko, P. Zaborniak, op. cit., s. 212



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

przepisu, który jest jedynie jednostką redakcyjną całego aktu prawnego⁶. W odróżnieniu od pomocy w formie zasiłku stałego, zasiłki okresowe i specjalne mogą być przyznawane z uwzględnieniem uznania organu wydającego decyzję z tego względu, że przyznanie tego typu zasiłków odbywa się w oparciu o ogólną zasadę dostosowania rodzaju, formy i rozmiaru tych świadczeń do okoliczności konkretnej sprawy. Zatem prawnie dozwolonym rozwiązaniem jest również uwzględnianie zarówno indywidualnych potrzeb wnioskujących o tego typu pomoc, jak i rozstrzyganie w oparciu o finansowe możliwości gminy⁷.

W ostatnich latach sprawą tą zajął się WSA w Warszawie wydając wyrok, w którym powtórzył treść obowiązujących przepisów, a w drodze interpretacji przypomniał o intencjach⁸ ustawodawcy w zakresie przyznawania zasiłku stałego. I tak w treści wyroku sąd wskazał, że „decyzja o przyznaniu zasiłku stałego nie jest decyzją uznaniową i to zarówno co do faktu jego przyznania lub nieprzyznania, jak i co do jego wysokości. Właściwy organ administracji publicznej nie posiada żadnej swobody w zakresie przyznania tego rodzaju świadczenia, gdyż jego uzyskanie uzależnione jest jedynie od spełnienia przez osoby w rodzinie wszystkich warunków wynikających z art. 37 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Przyznanie świadczenia w formie zasiłku stałego ustawodawca uzależnił od kumulatywnego spełnienia kilku przesłanek, do których należą: pełnoletniość osoby ubiegającej się o zasiłek, niezdolność do pracy z powodu wieku lub całkowita niezdolność do pracy (spowodowana niepełnosprawnością) oraz uzyskiwanie dochodu nieprzekraczającego kryterium dochodowego, które określone zostało w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. 2009 r. Nr 127 poz. 1055 ze zm.) i w odniesieniu do osób w rodzinie wynosi 351 zł. Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 2 zasiłek stały, w przypadku osoby w rodzinie, ustala się w wysokości różnicy między kryterium docho-

⁶ M. Jaśkowska, *Instytucja uznania administracyjnego* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 245.

⁷ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2011 r., sygn. Akt II SA/Łd 414/2011, LexPolonica nr 3867177.

⁸ Intencje ustawodawcy powinny być rozpatrywane z uwzględnieniem systematyki całego aktu prawnego, stosując wykładnię celowościową. Należy zatem przy ocenie „stanu faktycznego zakresu swobody odnosi się już do innego przedmiotu, do okoliczności faktycznych, czyli tego, co istnieje. Przy uznaniu organ wybiera natomiast rozwiązanie ze względu na nakazane mu dyrektywy wyboru, a w razie ich braku działa tak, jak jego zdaniem powinien postąpić dobry organizator. Jest to działanie prognostyczne”. Tak M. Jaśkowska, *Instytucja uznania administracyjnego* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 247 i nast.



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

dowym na osobę w rodzinie, a dochodem na osobę w rodzinie. Kwota zasiłku stałego nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie (art. 37 ust. 3 u.p.s.)⁹.

W tym miejscu należy wskazać, że przyznanie zasiłku stałego odbywa się na zasadach bezwarunkowych, pozbawionych jakiegokolwiek uznaniowości ze strony organów, ponieważ celem tej formy pomocy jest przede wszystkim realizacja przepisów rangi ustawowej, jak i Konstytucji RP, tj. zapewnienie osobie niepełnosprawnej, niezdolnej do pracy, bieżącej egzystencji¹⁰. Podobnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 846/2010 potwierdził obligatoryjny charakter zasiłku stałego, a jedynymi determinantami jego przyznawania są: „zasiłek stały przysługuje osobie pełnoletniej, która nie jest w stanie zapracować na swoje utrzymanie (z powodu wieku, niepełnosprawności lub niezdolności do samodzielnej egzystencji) oraz nie posiada dochodów pozwalających na godną egzystencję. Należy jednak pamiętać, że spełnienie wymagań określonych w komentowanym przepisie nie jest wystarczającą podstawą do przyznania zasiłku. Konieczne jest również wystąpienie przesłanek ogólnych, w szczególności wystąpienie trudnej sytuacji życiowej połączonej z niemożliwością jej samodzielnego przezwyciężenia (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej)”¹¹.

Wspomniany wcześniej brak uznaniowości znalazł swoje uzasadnienie również w wyroku WSA Szczecinie z dnia 19 stycznia 2011 r II SA/Sz 654/2010, gdzie sąd określił, iż „decyzje organów administracyjnych wydawane w przedmiocie wysokości zasiłku stałego nie mają charakteru uznaniowego, lecz oparte są na bezwzględnie obowiązujących przepisach prawa”¹². Zostało to również poruszone w treści wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2009 r. IV SA/Wr 312/2009 na podstawie którego sąd zważył, że „przepis art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej regulujący prawo do uzyskania zasiłku stałego został sformułowany w kategorięczny sposób, wiążąco ustalając przesłanki, których dopiero łączne spełnienie warunkuje powstanie prawa do tego świadczenia. Przepis ten nie pozostawia zatem organowi jakiegokolwiek uznania decyzyjnego, pozwalającego – mimo niespełnienia przesłanek uzyskania zasiłku stałego – przyznać to świadczenie na podstawie kryteriów pozaprawnych (np. słuszności, trudnej sytuacji życiowej, itp.)”¹³.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2011 r.; sygn. akt VIII Sa/Wa 442/2011.

¹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lipca 2011 r.; sygn. akt II Sa/Łd 559/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 czerwca 2011 r.; sygn. akt III Sa/Kr 1236/2010.

¹¹ Wyrok WSA w Łodzi w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. Akt II SA/Łd 846/2010.

¹² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 654/2010.

¹³ Wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2009 r. IV SA/Wr 312/2009.



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

Rekapitulując powyższe stanowisko sądów administracyjnych należy przyjąć, że pomoc społeczna w postaci zasiłku stałego jest prawem bezwzględny i przysługuje każdej osobie, u której spełnione zostaną przesłanki wynikające z przepisów u.p.s.

W świetle najnowszego orzecznictwa

W praktyce uznaniowość organów w zakresie przyznawania zasiłku stałego pojawia się w różnej formie, najczęściej decyzje odmowne argumentowane są brakiem odpowiednich środków finansowych organu, co mogłoby mieć uzasadnienie w czasach kryzysu gospodarczego, ale w uzasadnieniach powołuje się również na przykład na trwonienie własnych środków przez beneficjenta pomocy. W pierwszym przypadku, tj. braku możliwości finansowych, sprawa jest bezdyskusyjna, natomiast w drugim przypadku, sytuacja nie jest już taka oczywista. WSA w Gliwicach stwierdził bowiem, że „bierna i jedynie roszczeniowa postawa takiej osoby może być powodem odmowy przyznania świadczeń pieniężnych ze względu na fakt, że ustawa o pomocy społecznej nie dopuszcza możliwości wykorzystywania środków społecznych przez osoby, które mając możliwość zaspokojenia potrzeb życiowych z własnych środków, nie czynią tego jednak z własnej woli i wyboru”¹⁴.

U.p.s. dopuszcza możliwość odmowy przyznania świadczenia w określonych przypadkach, zwłaszcza wskazanych w art. 11. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, w razie stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych może nastąpić ograniczenie świadczeń, odmowa ich przyznania albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego. Powyższe ustalenia dotyczą przyznawania pomocy społecznej w pełnym wymiarze, a więc dotyczyć będzie to zarówno przyznania tak zasiłku celowego czy też okresowego, jak i stałego. Wskazać należy, że jest to pierwsze orzeczenie tego typu, w którym podkreśla się w pierwszej kolejności fakt, że z przepisu art. 2 ust.1 wywodzona jest zasada pomocniczości w systemie pomocy społecznej. Jej istota sprowadza się do zakazu wyręczenia jednostki w zadaniach, które może ona zrealizować samodzielnie, zaś pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Warto zaznaczyć, że jest to również pierwsze orzeczenie w przedmiotowym zakresie, w którym poruszono kluczową kwestię, jaką jest realizacja zasady pomocniczości (*subsydiarności*).

¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2012 r.; sygn. akt IV Sa/Gl 130/11.



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

Zakończenie

Konkludując powyższe rozważania należy wskazać, że w nauce prawa socjalnego przyjmuje się wykładnię, na podstawie której zasada pomocniczości utożsamiana jest z podstawową i minimalną formą zabezpieczenia społecznego, mająca na celu ochronę beneficjenta przed „upadkiem”¹⁵. Pomoc społeczna wymaga jednak wystąpienia dwóch przesłanek, tj. trudnej sytuacji życiowej i niemożności jej samodzielnego przezwyciężenia. Nie dopuszcza się wykorzystywania środków społecznych przez osoby, które mając możliwość zaspokojenia potrzeb życiowych z własnych środków, nie czynią tego jednak z własnej woli i wyboru.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Bojanowski E., *Refleksje nad charakterem prawa jednostki do pomocy społecznej* [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu, Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej prof. Lechowi Kaczyńskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012.
2. Boć J., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
3. Jaśkowska M., *Instytucja uznania administracyjnego*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, C. H. Beck, Warszawa 2010.
4. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
5. Kulesza M., *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecnictwa sądowego)*, red. M. Kulesza, PWN, Warszawa 1989.
6. Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2010.

Akty prawne:

1. Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 182.

¹⁵ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 321.



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

Orzecznictwo:

1. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2012 r.; sygn. Akt IV Sa/GI 130/11.
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 04 października 2011 r.; sygn. akt VIII Sa/Wa 442/2011.
3. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lipca 2011 r.; sygn. akt II Sa/Łd 559/11.
4. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 czerwca 2011 r.; sygn. akt III Sa/Kr 1236/2010.
5. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2011 r., sygn. Akt II SA/Łd 414/2011.

REFUSAL TO GRANT PERMANENT BENEFIT DUE TO THE LACK OF FINANCIAL CAPACITY MUNICIPALITIES IN LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF ADMINISTRATIVE COURTS

Keywords: *permanent benefit, social law, social welfare, principle of subsidiarity.*

Summary

The purpose of this article is to analyze and try to synthesize the control activities of administrative courts to refuse the award and payment of permanent benefit due to the financial capacity of operators subject of the proceedings. Despite the wide range of forms of social assistance between the development of the subject is limited to the permanent benefit because of its special rules. It should, however, be pointed out that a group of cash benefits as benefit system according to Art. 36 Act of 12 March 2004 on social assistance, hereinafter referred to as include permanent benefit, temporary benefit, and special benefit intentionally targeted and ultimately benefit the economic empowerment. As a rule, a permanent benefit, periodic and special forms are the most common benefits of benefit granted to beneficiaries of social assistance in Poland, but nevertheless it does not change the fact that other forms of financial assistance are equally important, and in their own way contribute to the objectives of social policy in the social welfare system. As a summary, you should clearly deduce that, as a rule only a matter of conditioning the grant of a permanent benefit is the fulfillment of statutory requirements contained in the content of art. 37 paragraph. 1 Section 2 of the Act on Social Assistance. Despite the complete exclusion of „discretion” in the subject matter, it is worth to point out



Rafał Czarnecki: Odmowa przyznania zasiłku stałego z uwagi na brak możliwości...

quite original and unique outcome of that judgment, the Administrative Court of Gliwice, by virtue of which are allowed to refuse to grant a permanent benefit of the listed reasons in the judgment. Waste of resources and ill-will to overcome the serious situation in life, or random by itself may exceptionally justify the validity of the refusal under applicable law.

Rafał Czarnecki – doktorant Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Współpracuje z katedrą prawa administracyjnego Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni. Prowadzi zajęcia z zakresu prawa administracyjnego materialnego, postępowania administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego. Współpracuje z kilkoma kancelariami adwokackimi i pracuje na stanowisku prawnika w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Malborku. W latach 2004–2006 pracował w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Gdańsku. W latach 2010–2011 współpracował ze Stowarzyszeniem Wspierania Inicjatyw Obywatelskich i Rozwoju Regionalnego w Tczewie. Prawnik i konsultant prawny wielu podmiotów sektora publicznego oraz prywatnego. Autor i współautor artykułów i publikacji z zakresu prawa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem prawa pomocy społecznej i systemu prawa socjalnego.



Przemysław KIEROŃCZYK

USYTUOWANIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W WYBRANYCH KONSTYTUCJACH PAŃSTW ŚWIATA (W KONTEKŚCIE SYSTEMÓW RZĄDÓW PAŃSTW DEMOKRATYCZNYCH)

Słowa kluczowe: *konstytucja, prawo konstytucyjne, system rządów, władza sądownicza, sądownictwo administracyjne, sąd administracyjny.*

STRESZCZENIE

W pracy autor przedstawia przepisy konstytucji wybranych państw, określające pozycję sądownictwa administracyjnego. Spostrzeżenia te konfrontuje z zaproponowaną przez siebie klasyfikacją systemów rządów. Próbuje jednocześnie odpowiedzieć na pytanie, czy usytuowanie władzy sądowniczej – w tym sądownictwa administracyjnego – w przepisach konstytucji ma wpływ na charakter systemu rządów. Dochodzi do wniosków, że w tym zakresie decydujące jest jednak określenie relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Władza sądownicza może stanowić istotną gwarancję prawidłowego działania systemu, ale – zasadniczo, nawet w amerykańskim systemie *judicial review* – nie przesądza o jego charakterze. Podobnie organizacja sądownictwa administracyjnego i jego regulacja konstytucyjna nie ma istotnego znaczenia dla charakteru systemu rządów.

Stosunek twórców konstytucji konkretnie do instytucji sądownictwa administracyjnego jest nader zróżnicowany. Próbując zagadnienie usystematyzować, można pokusić się jednak o wyróżnienie kilku najbardziej typowych rozwiązań konstytucyjnych, których (wszystkich) przykłady pojawiły się w artykule:

- 1) Prawodawca milczy generalnie w kwestii ogólnej organizacji władzy sądowniczej, w samej konstytucji, poprzestając ewentualnie na regulacji



jakiegoś jej fragmentu. Jest to rozwiązanie dosyć charakterystyczne dla najstarszych konstytucji.

- 2) Prawodawca nie przewiduje wprost istnienia sądownictwa administracyjnego, nie wymienia go w konstytucyjnym katalogu sądów, ale pozwala na jego utworzenie w drodze ustawodawczej.
- 3) Ustrojodawca nie dopuszcza do istnienia sądownictwa administracyjnego, wymieniając w konstytucji istniejące w państwie rodzaje sądów, a rozstrzyganie spraw administracyjnych powierzając (co do zasady) sądom powszechnym.
- 4) Ustrojodawca *expressis verbis* przewiduje w konstytucji możliwość, a przeważnie konieczność powołania odrębnych sądów administracyjnych.

Kwestia, które z powyższych rozwiązań można uznać za optymalne, pozostaje wyłącznie zagadnieniem poglądów oceniającego dany system ustrojowy (w tym instytucję sądownictwa administracyjnego).

Wstęp (uwagi ogólne)

Zdaniem J. Trzczińskiego instytucja sądownictwa administracyjnego we współczesnych państwach funkcjonuje niemal powszechnie. Sądownictwo to przybiera różne formy organizacyjne, zróżnicowany jest także zakres jego kompetencji, ale daje się zauważyć cechę wspólną – jest elementem konstrukcji państwa prawa¹.

Trudno z powyższymi słowami zasadniczo się nie zgodzić, szczególnie mając w pamięci dokonania polskiego sądownictwa administracyjnego po roku 1980, choć powszechność instytucji może być kontestowana w świetle faktu, że jednak dalece nie wszędzie na świecie sądy administracyjne „istnieją obok sądów powszechnych i tworzą odrębny system organów nieparalelny do sądownictwa powszechnego”², bowiem np. często sprawy administracyjne są rozstrzygane przez „zwykłe” sądy powszechne.

Warto także pamiętać o słowach krytycznych odnotowanych przez B. Banaszaka. Wspominał on o występujących w nauce prawa konstytucyjnego sprzeciwach wobec istnienia odrębnych sądów administracyjnych (przywołując w tym kontekście nazwisko A. V. Dicey’a), a także o poglądach zarzucających tym sądom inklinację do orzekania po myśli administracji rządowej,

¹ J. Trzcziński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki* [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 129.

² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska 2007, s. 533.



jak również o analizach wskazujących, iż sądy administracyjne wcale nie wykazują się większą efektywnością w rozstrzyganiu spraw administracyjnych niż sądy powszechne w krajach, gdzie sprawy administracyjne należą do ich kognicji³.

Ocena sądownictwa administracyjnego jako instytucji (w oczywisty przeciw sposób zróżnicowana w zależności od kraju), jego dokładna struktura i kompetencje stanowią fascynujące zagadnienie badawcze, nie będące jednak przedmiotem niniejszego artykułu. Próbuje on raczej odpowiedzieć na inne pytanie: na ile dla ustrojodawców sądownictwo administracyjne jest tematem godnym do ujęcia (i tym samym swoistej petryfikacji) w tekście najważniejszego aktu prawnego w państwie? Przy czym chodzi w tym przypadku o przepisy *sensu stricto* odnoszące się to tej gałęzi judykatury, a nie mające nań wpływ ważki, ale w jakiś sposób pośredni (jak np. konstytucyjne regulacje dotyczące ogólnie wymiaru sprawiedliwości, statusu zawodowego sędziów, czy *last but not least* – praw oraz wolności człowieka i obywatela).

Niniejsze opracowanie jest zatem próbą przedstawienia zagadnienia regulacji sądownictwa administracyjnego w ustawach zasadniczych. Generalnie starano się dokonać w nim prezentacji dosyć szerokiego spektrum rozwiązań (lub odnotować ewentualny ich charakterystyczny brak na poziomie regulacji konstytucyjnej). Jednak w sytuacji, gdy formalna lista członków Organizacji Narodów Zjednoczonych obejmuje prawie 200 państw⁴, a ponadto na mapie współczesnego świata występuje olbrzymia ilość twórców państwowych, czy *quasi*-państwowych o bardzo zróżnicowanej zdolności do realizacji funkcji państwowych i stosunku do nich społeczności międzynarodowej⁵, każda próba przedstawienia całościowo zagadnienia w ramach skromnego artykułu będzie skazana niejako z góry na zarzut niekompletności. Zatem po – siłą rzeczy pobieżnej – lekturze praktycznie wszystkich obecnie obowiązujących pisanych konstytucji, zdecydowano się wybrać do ogólnego przedstawienia tylko niektóre przykłady rozwiązań, starając

³ *Ibidem*, s. 533-534.

⁴ Zob. <http://www.un.org/en/members/index.shtml>, [dostęp: 10.12.2013].

Uwaga autora: w tym i następujących przypisach informacja o dacie ostatniego korzystania ze strony internetowej odnosi się do wszystkich stron uwzględnionych w przypisie, o ile jest umieszczona na jego końcu.

⁵ Zob. np. stronę internetową *Unrepresented Nations and Peoples Organization* <http://www.unpo.org/>, czy dane na stronie internetowej http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_states_with_limited_recognition, [dostęp: 10.12.2013]. Autor niniejszego opracowania z założenia pominął rozwiązania konstytucyjne wszystkich twórców państwowych pozostających poza ONZ, choć niewątpliwie rozwiązania dotyczące władzy sądowniczej w niektórych z nich mogą zasługiwać na zainteresowanie (na co sam piszący te słowa zwracał uwagę chociażby w artykule „Konstytucja Kosowa – próba wstępnej oceny (ze szczególnym uwzględnieniem statusu mniejszości w państwie)”, opublikowanym swego czasu na łamach „Studiów europejskich” (t. XX, 1-4/2010).



się przy tym wyważyć między przykładami dosyć typowych, a zarazem charakterystycznych rozstrzygnięć. Szczególnie wskazywano na regulacje w jakimś sensie najbliższe – czyli europejskie.

Należy zatem traktować poniższe opracowanie raczej jako zwrócenie uwagi na najbardziej typowe rozwiązania, tudzież próbę odpowiedzi autora na zagadnienie, czy konstytucjonalizacja sądownictwa administracyjnego ma jakiegokolwiek znaczenie dla jednego z najważniejszych pytań nauki prawa konstytucyjnego – o charakter systemu rządów w danym państwie⁶? Nie może być jednak w żadnym przypadku traktowane jako kompendium wiedzy w zakresie wyżej przedstawionego zagadnienia. Takowe będzie posiadało zapewne postać solidnego opracowania książkowego i to raczej autorstwa kilku osób, specjalizujących się w różnych odmianach systemów rządów i aspektach regulacji oraz funkcjonowania władzy sądowniczej.

Niniejsze opracowanie nie ma przy tym charakteru historycznego, gdyż w założeniu ma dotyczyć rozwiązań konstytucyjnych obowiązujących „*hic et nunc*” w różnych państwach na świecie. Jeżeli jest w odosobnionych przypadkach inaczej, to wynika to jedynie z pewnej, ale incydentalnej niekonsekwencji autora, który – wiedziony sentymentem np. do polskiej historii lub przekonaniem o ważności instytucji – pozwolił sobie na kilka uwag historycznych, lub z ewentualnych pomyłek odnośnie aktualności tekstów prawnych, których autor oczywiście próbował unikać, starając się sięgać po najnowsze, dostępne ich wersje.

Podstawowe uwagi terminologiczne.

Typologia systemów rządów w kontekście usytuowania władzy sądowniczej, w tym sądownictwa administracyjnego, w ustawach zasadniczych

Próbując odpowiedzieć na pytanie o znaczenie konstytucjonalizacji sądownictwa administracyjnego na poziomie ustawy zasadniczej, wypada na wstępie zaproponować określoną terminologię, która będzie stosowana w niniejszym opracowaniu⁷. Autor już dawno określił swoje poglądy odno-

⁶ W artykule dosyć mocno wyeksponowany jest zatem wątek dotyczący systemów rządów.

⁷ Niezależnie od tendencji do posługiwania utrwalonymi terminami i unikania mnożenia niepotrzebnych niejasności terminologicznych, jest oczywiste, że w nauce (w tym polskiego prawa konstytucyjnego) nie ma pełnej zgodności odnośnie do stosowanej „siatki pojęć”. Wystarczy (tytułem przykładu) zwrócić uwagę na polską debatę konstytucyjnoprawną, związaną z pojęciem podziału władz i powiązane z nią problemy znaczeniowe i terminologiczne, sygnalizowane chociażby już od dawna przez A. Pułło w wielu publikacjach, m.in. w artykułach: *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej*



śnie zasadniczych pojęć z zakresu prawa konstytucyjnego, w tym dotyczących kategorii organów państwowych, form państwa, podstawowych systemów rządów itp. i będzie się nimi posługiwał także w niniejszym artykule⁸.

O ile jednak np. podstawowa klasyfikacja organów państwowych nie przedstawia szczególnego problemu terminologicznego dla nauki prawa konstytucyjnego, to o wiele bardziej złożonym zagadnieniem jest system rządów i być może zasługuje on w tym miejscu na ogólne przedstawienie⁹. Jest to pojęcie niewątpliwie związane z ustrojem politycznym i dotyczy sposobu określenia stosunków pomiędzy trzema podstawowymi władzami: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W świecie demokratycznym

dyskusji konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993; *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 6/1993; *Nauka o podziale władz a tradycyjna typologia form rządu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, „Studia Prawnoustrojowe 2”, Gdańsk 1990. (Zainteresowanych zagadnieniem, a nie śledzących nadmiernie złożonych debat konstytucyjnoprawnych, należy oczywiście wpieryw odesłać do podstawowych publikacji ogólnych, traktujących o zasadach naczelnego ustroju Rzeczypospolitej – ze starszej literatury można wspomnieć chociażby pozycje: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, z najnowszej – J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Business 2012).

W ramach innego przykładu „rozbieżności”, wskazać można na trudności z uzgodnieniem relacji terminologicznej między parlamentarno-komitetowym systemem rządów i systemem rządów zgromadzenia (zob. np. uwagi i literaturę w rozdziale pierwszym książki: P. Kierończyk, *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, Gdańsk 2010).

⁸ Poglądy te zostały najpełniej wyrażone w publikacji książkowej: P. Kierończyk, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego dla studentów administracji*, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, Gdańsk 2008 (rozdział 2), aczkolwiek przewijały się one także w innych książkach i artykułach autora niniejszego opracowania. Największy wpływ na kształtowanie się opinii autora w tym zakresie miały oczywiście publikacje wybitnych znawców prawa konstytucyjnego i nauk politycznych, z których należy wspomnieć przede wszystkim: S. Gebethner, R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 1997; S. Gebethner, *Modele systemów rządów i a ich regulacja konstytucyjna*, referat na XXVI sesję katedr prawa konstytucyjnego, Jachranka 1994; B. Banaszak, *Porównawcze...*, *op. cit.*; M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie konstytucji III RP* [w:] A. Pułło, K. Działocha (red.), *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998; A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007; W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Olsztyńskiej Szkoły Wyższej im. J. Rusieckiego, Olsztyn 2007 i wreszcie niezwykle cenne artykuły różnych autorów zawarte w zbiorze pod red. M. Domagały, *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

⁹ Przedstawienia systemów rządów w niniejszym artykule dokonano zgodnie z przekonaniami autora i w oparciu o literaturę, wskazaną w przypisie powyższym.



wyróżniamy trzy podstawowe systemy rządów: parlamentarno-gabinetowy, prezydencki i parlamentarno-komitetowy. Powyższą, na pozór nader prostą, klasyfikację mocno komplikuje fakt, że system parlamentarno-gabinetowy występuje także w postaci szeregu form zmodyfikowanych (np. systemu prezydencko-parlamentarnego czy kanclerskiego)¹⁰.

Przedstawienie kwalifikacji systemów rządów rozpocząć wypada od typowego dla Europy modelu parlamentarno-gabinetowego. Wykształcił się on w Wielkiej Brytanii na drodze długotrwałej ewolucji i zaadaptowany został w szeregu krajów europejskich i pozaeuropejskich.

Jakie cechy można uznać za podstawowe dla tego systemu?

- 1) Naczelną zasadą organizacyjną aparatu państwowego w systemie parlamentarno-gabinetowym jest zasada równoważenia władz, formalne uznanie równorzędności legislatywy i egzekutywy.
- 2) Najważniejszym elementem równoważenia władz jest instytucja politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem, dająca się sformułować do reguły „nie ma rządu bez zaufania parlamentu”.
- 3) Uprawnieniem w pewnym sensie równoważącym odpowiedzialność polityczną rządu przed parlamentem, jest prawo egzekutywy (często głowy państwa) do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Bywa ono obwarowane koniecznością wystąpienia odpowiednich przesłanek upoważniających do takiego kroku.
- 4) Egzekutywa jest dualistyczna – składa się z głowy państwa (prezydenta lub monarchy) oraz z rządu. Rządowi przewodniczy nie głowa państwa, ale premier.
- 5) Funkcje rządzenia skupione są w rękach rządu, a nie głowy państwa. Kompetencje prezydenta (monarchy) są ograniczone. Jest on raczej symbolem państwa, arbitrem w sporach politycznych, autorytetem mogącym rozładowywać napięcia polityczne, inicjować nowe rozwiązania, lecz nie posiada zbyt wiele realnej władzy.
- 6) Zarówno głowa państwa, jak i członkowie rządu są odpowiedzialni konstytucyjnie – za zawinione naruszenie konstytucji lub ustaw popełnione w związku z urzędowaniem (tzw. delikt konstytucyjny).
- 7) Choć kraje parlamentarno-gabinetowe zasadniczo deklarują formalne wprowadzenie zasady podziału władz, to często nie ma on charakteru bezwzględnej separacji personalnej – np. członkowie rządu często mogą być jednocześnie posłami w parlamencie.

Bardzo często występującymi odmianami systemu parlamentarno-gabinetowego są takie, gdzie zachowując podstawowe cechy systemu dokonuje

¹⁰ Powyższe rozróżnienie nie obejmuje systemów rządów zdegenerowanych – w krajach totalitarnych czy autorytarnych.



się wzmocnienia pozycji egzekutywy, a konkretnie głowy państwa. Proces ten określa się mianem racjonalizacji systemu parlamentarno-gabinetowego. Oczywiście racjonalizacja ta może mieć różną postać, gdyż nie wszędzie przecież „wzmocnienie” instytucji prezydenta będzie polegało na zastosowaniu tych samych rozwiązań i w takiej samej skali. Najczęściej ten model ustrojowy kojarzy się z V Republiką Francuską, w stosunku do której często używa się określenia model półprezydencki (semiprezydencki). Występuje on także w innych państwach, oczywiście w wielu odmianach różniących się elementami regulacji, często pod nazwami systemu parlamentarno-prezydenckiego, czy prezydencko-parlamentarnego¹¹.

Niewątpliwie jest to system wywodzący się z parlamentarno-gabinetowego i dzielący z nim podstawowe cechy, jednak przy dosyć zasadniczych odrębnościach:

- 1) Prezydent, nadal nie ponosząc odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, dysponuje prerogatywami – tj. część jego aktów urzędowych nie wymaga kontrasygnaty.
- 2) Prezydent pochodzi z wyborów powszechnych i ma możliwość odwoływania się do narodu „ponad” parlamentem – poprzez instytucję referendum.
- 3) Głowa państwa może rozwiązać parlament, bez konieczności wystąpienia jakichkolwiek przesłanek, po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb (jest to jedna z prerogatyw – uprawnień dyskrecyjnych). Jedyne realne ograniczenie to fakt, że nie można ponownie rozwiązać Zgromadzenia Narodowego przed upływem roku po wyborach.
- 4) Premier i ministrowie odpowiadają politycznie przed parlamentem (Zgromadzeniem Narodowym), ale także przed prezydentem, który ich może zdymisjonować (zwyczaj konstytucyjny).
- 5) Prezydent mianuje premiera, a na jego wniosek członków rządu. Nie mają oni obowiązku ubiegania się o wotum zaufania od parlamentu.
- 6) Prezydent jest faktycznym przywódcą egzekutywy, przewodniczy posiedzeniom rządu (premier czyni to „w razie wyjątku”, choć to w myśl konstytucji premier kieruje działalnością gabinetu). Rząd w praktyce realizuje program prezydenta.
- 7) W sytuacji szczególnego zagrożenia, określonej w art. 16 konstytucji, prezydent może „podjąć kroki, jakich wymagają okoliczności”. Brzmienie wzmiankowanego artykułu jest celowo bardzo niejasne, wnosić jednak z niego można, że prezydent mógłby nawet przejąć całą władzę w państwie¹².

¹¹ Taki właśnie, „lekkio zrationalizowany” model parlamentarno-gabinetowy występował w Polsce w latach 1992-1997.

¹² Pamiętać jednak należy, że powyższe uwagi odnoszą się przede wszystkim do sytuacji,



System kanclerski powstał w Republice Federalnej Niemiec, a kraj ten podawany jest w podręcznikach jako modelowy przykład tej koncepcji ustrojowej. Do cech systemu, określających jego odrębność od typowego systemu parlamentarno-gabinetowego zaliczyć można:

- 1) Specyficzny tryb powoływania kanclerza i ministrów. Rząd jest powoływany dwuetapowo. W pierwszym etapie parlament (*Bundestag*) wybiera kanclerza. Konstytucja niemiecka w art. 63 przewiduje ewentualną możliwość wystąpienia trzech kolejnych prób takiego wyboru, przy czym w pierwszej z nich wysunięcie kandydatury należy do prezydenta, w drugiej – do posłów. Formalne mianowanie wybranego szefa rządu należy do prezydenta. Jak zatem widać – w pierwszym etapie tworzenia rządu główna rola należy do parlamentu, to on ostatecznie decyduje kto będzie kanclerzem. Drugi etap – to powoływanie pozostałych członków rządu. Tu już parlament nie odgrywa formalnie żadnej roli. Ministrów mianuje (i odwołuje) prezydent na wniosek kanclerza. Tym samym to kanclerz decyduje samodzielnie o składzie swego rządu.
- 2) Kanclerz pełni szczególną, dominującą pozycję w składzie rządu, ma wpływ na kierunek polityki całego rządu i poszczególnych ministrów. To on ponosi przy tym pełną odpowiedzialność polityczną za działania rządu. Innymi słowy – odpowiedzialność polityczną rządu przed *Bundestagem* jest sprowadzona do odpowiedzialności kanclerza. Tylko kanclerzowi można uchwalić wotum nieufności, nie zaś poszczególnym ministrom. Ci ponoszą odpowiedzialność polityczną przed kanclerzem, który może wystąpić do prezydenta o ich odwołanie.
- 3) Wotum nieufności uchwalone kanclerzowi może mieć tylko charakter konstruktywny. *Bundestag* jest w stanie obalić dotychczasowego szefa rządu tylko poprzez wybór nowego kanclerza. Wniosek o wotum nieufności powinien zawsze zawierać nazwisko następcy.
- 4) Konstytucja niemiecka przewiduje, jak na razie teoretyczną, możliwość wprowadzenia stanu tzw. wyższej konieczności ustawodawczej (*Gesetzgebungsnotstand*).

Na koniec przedstawienia odmian systemu parlamentarno-gabinetowego warto wspomnieć o jego racjonalizacjach, które w zasadzie pomijane są przez podręczniki prawa konstytucyjnego. Chodzi tu o systemy rządów, w których dokonano zmiany systemu parlamentarno-gabinetowego poprzez

gdy prezydent i większość parlamentarna pochodzą z jednej opcji politycznej. Najnowsza historia polityczna Francji zna jednak okresy tzw. koabitacji (*cohabitation* – współzestencji), kiedy prezydent musiał „współistnieć” z większością parlamentarną i rządem reprezentującym przeciwną mu opcję polityczną, a zakres jego realnej władzy pozostawał nieco uszczuplony.



wzmocnienie pozycji legislatywy. Takie ułożenie relacji legislatywa – egzekutywa występowało m.in. w konstytucjach państw bałtyckich (Litwy, Łotwy i Estonii) przyjętych w latach 20. ubiegłego wieku. Najbardziej radykalną formę przybrało w konstytucji Estonii, uchwalonej 15 czerwca 1920 roku¹³.

W tym przypadku możemy mówić wręcz o wprowadzaniu niektórych rozwiązań właściwych do szwajcarskiego systemu rządów (zob. poniżej). Na czym zatem polegała estońska mutacja systemu parlamentarno-gabinetowego? Przytoczmy – za P. Łossowskim – jej najciekawsze odrębności¹⁴:

- 1) Nie przewidywano w ogóle instytucji prezydenta. Tytuł głowy (starszego, naczelnika) państwa (*Riigivana*) przysługiwał każdorazowo premierowi.
- 2) Premier nie miał silnej pozycji. W stosunku do ministrów był tylko *primus inter pares* (pierwszy wśród równych).
- 3) Ministrów bezpośrednio mianował parlament.
- 4) Rząd był całkowicie podległy parlamentowi (*Riigikogu*), będąc swoistą komisją wykonawczą koalicyjnych frakcji parlamentarnych.
- 5) Kompetencje parlamentu były wielofunkcyjne, dowodzące jego supremacji nad innymi władzami. Dysponował pełnią władzy ustawodawczej, władzą kontrolną, ale także np. sprawował nadzór nad sądownictwem (mimo formalnego określenia w konstytucji sądownictwa jako niezależnego). Sprawował nadzór nad gospodarczą działalnością zakładów, przedsiębiorstw państwowych i nad wykonaniem budżetu państwa – czyli wykonywał właściwie także kompetencje typowe dla władzy wykonawczej.

Ustrój prezydencki narodził się w Stanach Zjednoczonych, istnieje tam do dziś i kraj ten zawsze podawany jest i omawiany jako przykład tego modelu organizacji stosunków pomiędzy podstawowymi władzami. Dla tamtejszego systemu rządów najbardziej podstawowym aksjomatem jest zasada podziału władz (władzy), przyjęta zarówno w odniesieniu do płaszczyzny organizacyjnej, personalnej i funkcjonalnej:

¹³ W konstytucjach Litwy i Łotwy (jedna i druga z 1922 r., ta druga obowiązująca we współczesnej Łotwie) dominacja parlamentu nie była tak silnie zaakcentowana. Szerzej na ten temat m.in. w: Zob. np. P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego*, Gdańskie Studia Prawnicze t. VII, Gdańsk 2000; *idem*, *Kilka uwag o genezie i specyfice konstytucji łotewskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XIV, Gdańsk 2005, *idem*, *Wizja silnego parlamentu w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich*, Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji nr 1/2005; *idem*, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008; *idem*, *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922-1940)*, Gdańsk 2008.

¹⁴ L. Garlicki, P. Łossowski, *Wstęp [w:] Konstytucja Estonii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.



Przemysław Kierończyk: Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych...

- 1) Legislatywa (dwuizbowy parlament) i egzekutywa (prezydent) są równorzędnymi reprezentantami narodu, pochodzą z wyborów powszechnych, co rzutuje na ich niezależność.
- 2) Prezydent jest nieodpowiedzialny politycznie – parlament nie może go odwołać.
- 3) Prezydent nie może rozwiązać parlamentu przed upływem kadencji.
- 4) Istnieje zasada bezwzględnej niepołączalności stanowisk (*incompatibilitas*) we władzy ustawodawczej i wykonawczej. Deputowany do parlamentu nie może łączyć mandatu ze stanowiskiem w systemie władzy wykonawczej.
- 5) Ściśle oddzielone są funkcje władz. Prezydent oddzielony jest od procesu ustawodawczego, nie posiadając nawet prawa inicjatywy ustawodawczej.

Stan separacji władz łagodzony jest nieco przyjęciem pewnych instytucji wzajemnego ich wpływu, tworzących tzw. „system hamulców i równowagi”¹⁵, będących dowodem przyjęcia jako posiłkowej zasady równoważenia władz. Przejawia się ona m.in. w:

- 1) Instytucji weta prezydenckiego w stosunku do ustaw.
- 2) Możliwości przełamania weta przez parlament (Kongres – większością 2/3 głosów).
- 3) Prawie kierowania orzędzi przez prezydenta do Kongresu.
- 4) Odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta przed parlamentem – *impeachmentie*. Dotyczy ona zresztą nie tylko głowy państwa – także wiceprezydenta i wszystkich cywilnych funkcjonariuszy Stanów Zjednoczonych (czyli także członków gabinetu).
- 5) Senackim prawie „rady i zgody” na prezydenckie nominacje ambasadorów, innych pełnomocnych przedstawicieli, konsulów, sędziów Sądu Najwyższego i innych funkcjonariuszy Stanów Zjednoczonych, zajmujących urzędy tworzone ustawą, dla których w konstytucji nie przewidziano innego trybu powołania.

Warto też zwrócić uwagę na inne cechy systemu prezydenckiego, stanowiące o jego specyfice:

- 1) Władza wykonawcza skupiona jest w rękach prezydenta, który łączy w sobie funkcje głowy państwa i – w pewnym sensie – całego rządu (nie tylko premiera).
- 2) Szczególną cechą systemu amerykańskiego jest także tzw. „prawo kontroli sądowej”, polegające na prawie sądów do badania konstytucyjności prawa.

¹⁵ Znany pod angielską nazwą *checks and balances*.



Trzecim z podstawowych systemów rządów, wymienianym w podręcznikach obok parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego, jest tak zwany system parlamentarno-komitetowy (niekiedy zwany systemem rządów zgromadzenia; nie wnika się w tym miejscu w odnotowane już wyżej rozbieżności dotyczące nazewnictwa). Najpowszechniej pojęcie to wiąże się z modelem ustrojowym Szwajcarii, która stanowi „książkowy” i w chwili obecnej właściwie jedyny przykład zastosowania tego systemu w konkretnym państwie.

Typowymi cechami cechy szwajcarskiego systemu rządów są:

- 1) Oparcie go na zasadzie nadrzędności parlamentu (zatem nie przyjmuje się zasady równowagi władz). Wyraża się w zwierzchnim nadzorze Zgromadzenia Federalnego nad pozostałymi segmentami władzy – Radą Federalną i administracją federalną, sądami federalnymi i innymi podmiotami, którym powierzono wykonywanie zadań federacji. W rękach parlamentu następuje zatem względna koncentracja funkcji państwowych, a wszelkie instytucje stanowiące wyraz ograniczania praw parlamentu są eliminowane.
- 2) Parlament oddziałuje na inne organy poprzez powoływanie ich obsady personalnej, kierowanie wiążących nakazów i uprawnienia kontrolne. Swoiście zostały ukształtowane relacje pomiędzy parlamentem a rządem. Parlament dokonuje jego wyboru, uzupełnia skład i po każdym wyborach parlamentarnych „odnawia”. O składzie rządu przez lata decydowała tzw. „formuła magiczna” – tzn. zasada, że są w nim reprezentowane (w ściśle określonej liczbie) najważniejsze partie.
- 3) W egzekutywie właściwie brak wyodrębnionych stanowisk głowy państwa i premiera. Rada Federalna (rząd) składa się z siedmiu członków, funkcjonujących na zasadzie kolegiałności. Mamy co prawda „rotacyjnego” Prezydenta Federacji i Wiceprezydenta Federacji, wybieranych przez Zgromadzenie Federalne spośród członków Rady na rok (z zakazem reelekcji na kolejny rok), ale wobec braku kompetencji władczych nie da się tych instytucji porównać ani z premierem, ani głową państwa.
- 4) Niezwykle istotną cechą systemu szwajcarskiego jest szerokie zastosowanie form demokracji bezpośredniej i bardzo silne zaakcentowanie federalnej struktury państwa.

Powyższe, ogólne uwagi o systemach rządu uzasadniają już na tym etapie dokonanie pewnego spostrzeżenia natury ogólnej. Dla charakterystyki systemu rządów szczególnie istotne jest określenie relacji dwóch władz – legislatywy (władzy ustawodawczej) i egzekutywy (wykonawczej). Władza sądownicza (w tym sądownictwo administracyjne), jej prawidłowe funkcjonowanie w systemie aparatu państwowego, odgrywa dla stabilności i poprawności działania systemu niewątpliwie rolę ważną, ale bez większego wpływu na charakter systemu rządów. Nawet w przypadku ustroju Stanów



Przemysław Kierończyk: Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych...

Zjednoczonych, którego *judicial review* jest immanentną częścią (choć całkowicie nie przewidzianą przez „ojców konstytucji”) już od czasu słynnego *casusu* *Marbury versus Madison*¹⁶, trudno uznać, aby to on decydujący wpływ na charakter prezydenckiego systemu rządów, a nie zapisane w konstytucji i ukształtowane w drodze praktyki relacje między prezydentem i Kongresem.

Spodziewać się zatem należy, że o ile ustrojodawca (szczególnie ten współczesny, „nowoczesny”¹⁷), będzie starał się już w samej ustawie zasadniczej¹⁸ określić podstawy ustroju (jego zasady naczelne), a także relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą przesądzające o charakterze systemu rządów, to mniejszą aktywność wykaże w rozbudowywaniu przepisów związanych z władzą sądowniczą, a w szczególności jej potencjalną częścią – sądownictwem administracyjnym. Na ile to przypuszczenie jest słuszne, musi jednak odpowiedzieć lektura tekstów konstytucji.

Ujęcie sądownictwa administracyjnego w wybranych ustawach zasadniczych

Przedstawienie postanowień konstytucji dotyczących sądownictwa administracyjnego wypada rozpocząć od polskiego przykładu¹⁹, pozostałe

¹⁶ Ogólne przedstawienie tła i przebiegu tej sprawy (pióra M. Wiszowatego) na stronie internetowej <http://www.konstytuty.pl/materialy-naukowe/sprawa-marbury-przeciwko-madisonowi-sad-najwyzszy-usa-1803>, [dostęp: 10.12.2013]. Z niezwykle bogatej literatury amerykańskiej można wskazać stosunkowo nową pozycję: W. E. Nelson, *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*, University Press of Kansas 2000.

¹⁷ Tradycyjnie w nauce prawa konstytucyjnego wyróżnia się tzw. „generacje konstytucji”, do pierwszej zaliczając konstytucje najstarsze (czyli powstałe od początków współczesnego konstytucjonalizmu – wieku XVIII) – np. konstytucje USA, Norwegii z 1814, Belgii z 1831, francuskie regulacje z końca XVIII i z XIX wieku (w tym składającą się z trzech ustaw konstytucyjnych złożoną konstytucję III Republiki z 1875 r.), konstytucję Rzeszy Niemieckiej z 1871 r., Szwajcarii z 1874 r., Japonii (konstytucja *Meiji* z 1889 r.). Druga generacja obejmuje konstytucje z okresu międzywojennego np. weimarską z 1919, czy polską marcową z 1921 r. III generacja to konstytucje przyjmowane po II-giej wojnie światowej np. konstytucje IV i V Republiki Francuskiej, japońską z 1946 r., niemiecką ustawę zasadniczą z 1949 r. IV, najnowsza generacja – obejmuje konstytucje począwszy od greckiej z 1975 r., portugalskiej z 1976 i hiszpańskiej z 1978 r. Oczywiście, generacja ta obejmuje nowe konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Niezależnie, czy powyższą klasyfikację uznamy za słuszną, jest jasne, że konstytucje „archaiczne” (jak np. Stanów Zjednoczonych) różnią się zdecydowanie lakonicznością i fragmentarycznością regulacji od obszernych konstytucji najnowszych.

¹⁸ Inaczej będzie wyglądała sytuacja w przypadku (nielicznych) konstytucji niepisanych.

¹⁹ Korzystano głównie z tekstu konstytucji dostępnego na stronach internetowych Sejmu RP <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, [dostęp: 10.12.2013].



wskazując w kolejności alfabetycznej. Oczywiście do działalności sądownictwa administracyjnego w sposób bezpośredni lub pośredni może odnosić się szereg postanowień konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku²⁰, natomiast wprost o tym sądownictwie wspomina przede wszystkim art. 175 (wymieniając sądy administracyjne obok innych rodzajów sądów) oraz art. 184 i 185, charakteryzujących istotę działania sądownictwa administracyjnego²¹. Ponadto, sądy administracyjne pojawiają się w kontekście innych organów państwowych (np. składu Krajowej Rady Sądownictwa – art. 187), czy prerogatyw prezydenckich – art. 144.

Oczywiście, tradycje wzmiankowania w polskich ustawach zasadniczych sądownictwa administracyjnego sięgają czasów stosunkowo odległych. Wystarczy w tym miejscu wspomnieć chociażby o konstytucji marcowej z 1921 r. i kwietniowej z 1935 roku²².

W konstytucji Republiki Czeskiej²³ istnienie sądownictwa administracyjnego jest przewidziane wprost (przede wszystkim w jej art. 91 wymieniającym Najwyższy Sąd Administracyjny – *Nejvyšší správní soud*²⁴). Tenże artykuł *in fine* odsyła w kwestii szczegółów organizacji instytucji wymiaru sprawiedliwości do ustaw.

Jak wiadomo, we Francji istnieje tradycyjnie wiele rodzajów sądów, zorganizowanych w dwa główne systemy: sądownictwa powszechnego (*ordre judiciaire*) i sądownictwa administracyjnego (*ordre administratif*). Konstytu-

²⁰ Chociażby z jej rozdziału II dotyczących praw człowieka, czy z rozdziału VIII poświęconego sądom i trybunałom.

²¹ Np. art. 176 wprowadza ogólnie zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, a art. 184 odnosi tę zasadę wprost do sądownictwa administracyjnego. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] K. Działocha (red.) *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 86. Por. także D. Górecki (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2007, s. 206 i B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 160.

²² Kwestie aksjologiczne i zagadnienie ujęcia sądownictwa administracyjnego w konstytucji marcowej, oraz jego szczegółowej organizacji porusza np. wybitny konstytucjonalista międzywojenny W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.), s. 391–399 i 506–514. *Idem*, o sądownictwie administracyjnym w konstytucji kwietniowej w: *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wydawnictwo Sejmowe, Kraków 2006 (reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937), s. 346–347.

²³ Korzystano z polskiego tłumaczenia ze stron Sejmu RP <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html> oraz czeskiego oryginału ze strony internetowej parlamentu Czech <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>, [dostęp: 10.12.2013].

²⁴ Ogólna charakterystyka Najwyższego Sądu Administracyjnego w Czechach w: E. Gdulewicz, *Republika Czeska* [w:] E. Gdulewicz (red.) *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 96.



tucja francuska²⁵ jest jednak w materii organizacji władzy sądowniczej bardzo lakoniczna, zajmując się w swoim tytule VIII głównie Najwyższą Radą Sądownictwa, szczegóły pozostawiając ustawom (organicznym i zwykłym)²⁶.

W konstytucji Republiki Greckiej²⁷, której tekst w brzmieniu pierwotnym (kilkukrotnie później zmienianym) został uchwalony 9 lipca 1975 r. przepisy dotyczące władzy sądowniczej są stosunkowo rozbudowane i obejmują jej dział E – składający się z dwóch rozdziałów²⁸. Pierwszy z nich generalnie traktuje o statusie funkcjonariuszy sądownictwa. Drugi (art. 93-100) zajmuje się organizacją i kompetencjami sądów, ewidentnie wyodrębniając w ich strukturze sądy administracyjne (art. 93 ust. 1). Art. 94 określa przy tym, że Rada Stanu i powszechne sądy administracyjne rozpatrują spory administracyjne, na zasadach określonych w ustawie, bez uszczerbku dla kompetencji odrębnej Izby Obrachunkowej. Ciekawe jest zastrzeżenie w art. 93 ust. 3, że szczególnych przypadkach oraz w celu jednolitego stosowania tego samego prawodawstwa, ustawa może powierzyć sądom administracyjnym orzekanie w niektórych kategoriach sporów

²⁵ Korzystano z polskiego tłumaczenia ze wstępem W. Skrzydło, *Konstytucja Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997 oraz z aktualnego tekstu w języku francuskim http://fr.wikisource.org/wiki/Constitution_française_de_1958_avec_l'ensemble_de_ses_modifications, [dostęp: 10.12.2013].

²⁶ Szczegóły dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości we Francji, w tym sądownictwa administracyjnego np. na stronach internetowych: <http://www.copernic-avocats.pl/wymiar-sprawiedliwosci/Wymiar-sprawiedliwosci-we-Francji.html>, https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-pl.do, https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-FR-pl.do?clang=pl, [dostęp: 10.12.2013].

²⁷ Korzystano z polskiego tłumaczenia opublikowanego przez Wydawnictwo Sejmowe – *Konstytucja Grecji 1975/1986*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992 oraz z jego drugiego wydania z 2005 r. Konieczne było także (wobec faktu, że tłumaczenie to nie obejmuje wszystkich zmian konstytucji) sięgnięcie do tekstów dostępnych w Internecie, m.in. na stronach: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja.html> oraz <http://www.grecja.home.pl/econstitution.htm>. Warto przy tym zwrócić uwagę, że niezależnie od oczywistej wartości przekładu opublikowanego przez Wydawnictwo Sejmowe, występują w nim pewne usterki (np. w art. 92 występującym w dziale o władzy sądowniczej), związane najprawdopodobniej z faktem, że tłumaczenia dokonywano z tekstu konstytucji w języku francuskim, a nie oryginalnym. Zwraca na powyższe uwagę w ciekawej publikacji N. Ciesielczyk, *Analiza problemów tłumaczeniowych przekładu konstytucji Grecji na język polski*, INVESTIGATIONES LINGUISTICAE VOL. XVII, 2009 (korzystano z wersji dostępnej w Internecie pod adresem http://www.staff.amu.edu.pl/~inveling/pdf/Ciesielczyk_17.pdf), [dostęp: 10.12.2013].

²⁸ Oczywiście z władzą sądowniczą powiązane są także inne artykuły tej konstytucji, chociażby 26 odgrywający rolę odpowiednika art. 10 polskiej konstytucji z 1997 i określający podstawowe reguły zasady podziału władz, władzę sądowniczą zastrzegając dla sądów – „działających w imieniu Ludu Greckiego”.



z zakresu prawa prywatnego, a sądom cywilnym – w niektórych kategoriach sporów administracyjnych. Reasumując – przepisy konstytucji greckiej dotyczące sądownictwa administracyjnego można uznać za relatywnie obszerne (składają się nań przede wszystkim regulacje artykułów 93 i 94), choć – co skądinąd zrozumiałe – i ta konstytucja odsyła w kwestiach szczegółowych do ustaw (zob. przed wszystkim art. 93 ust. 1 *in fine*).

W Hiszpanii, zgodnie z art. 117 konstytucji²⁹ zasada jedności wymiaru sprawiedliwości (*de unidad jurisdiccional*) stanowi podstawę organizacji i funkcjonowania sądów (jedeny wyjątek przewidując dla sądów wojskowych), a art. 122 odsyła w kwestii tworzenia, funkcjonowania i zarządu sądów do ustawy organicznej³⁰. Jak się wydaje, w przypadku Hiszpanii można mówić o jednolitości sądownictwa (powszechnego), w ramach którego wyodrębnia się cztery pionory (*órdenes*) – karny, cywilny, administracyjny i socjalny³¹.

Jak zauważyli J. Osiński i I. Zawislińska, system sądownictwa Kanady funkcjonujący m.in. w oparciu o jej konstytucję jest bardzo złożony, zarówno w sferze struktury organizacyjnej, jak i jego podstaw prawnych³². Na szczeblu federacji tworzą go: Sąd Najwyższy, Federalny Sąd Apelacyjny Kanady, Apelacyjny Sąd Morski i Rada Sądownictwa Kanady³³. W prowincjach istnieją sądy najwyższe, okręgowe, regionalne i specjalne (np. występujące w niektórych prowincjach sądy do spraw spadkowych). Dla rozważań w niniejszym artykule istotne jest to, że art. 101 aktu konstytucyjnego z 1867 r. przewiduje możliwość tworzenia dodatkowych sądów „*for the better Administration of the Laws of Canada*”, czyli przyjąć należy, że także (ewentualnie) administracyjnych.

²⁹ Korzystano z polskiego tłumaczenia *Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.* ze wstępem T. Mołdawy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, a także z polskiego tłumaczenia dostępnego na stronach Sejmu RP <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html>, oraz aktualnego tekstu w języku hiszpańskim <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, [dostęp: 10.12.2013].

³⁰ *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, dostępna na stronach internetowych http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.html, [dostęp: 10.12.2013].

³¹ Por. https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-es-es.do?init=true, [dostęp: 10.12.2013].

³² Warto także wspomnieć o złożonym charakterze samej konstytucji Kanady obejmującej – w uproszeniu – akty konstytucyjne z 1867 r. i z 1982 (zob. np. uwagi w pozycji wskazanej w następnym przypisie).

³³ J. Osiński, I. Zawislińska, *Wstęp [w:] Konstytucja Kanady*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 40. Pozycja ta zawiera także polskie tłumaczenie tekstu konstytucji Kanady. Jej tekst aktualny w języku angielskim jest dostępny na stronach internetowych rządu kanadyjskiego <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/index.html>, [dostęp: 10.12.2013].



W konstytucji łotewskiej³⁴ podstawowe przepisy dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości są zawarte w rozdziale VI. Dotyczą one struktury sądownictwa (art. 82) i niezawisłości sędziowskiej (oraz podległości tylko ustawom – art. 83). Ponadto w art. 84 zawarto podstawowe postanowienia dotyczące powoływania sędziów i gwarancji ich niezawisłości³⁵. Jak przystało na stosunkowo „archaiczną” (bo z 1922 r.) konstytucję łotewską, te przepisy są bardzo lakoniczne (fragmentaryczne). Stąd jasne jest, że zasadnicze kwestie dotyczące wymiaru sprawiedliwości zostały uregulowane na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

Ponadto wymiaru sprawiedliwości dotyczą także niektóre przepisy rozdziału VIII, regulującego status jednostki w państwie. Warto wspomnieć tu o równości wobec prawa i zakazie dyskryminacji (art. 91), prawie do sądu i prawie do obrony (art. 92). Art. 92 ustala podstawowe zasady praworządnego procesu: *nullum crimen, nulla poena sine lege* i domniemanie niewinności. Za wchodzące w skład zasad praworządnego procesu można uznać także ochronę wolności i nietykalności osobistej (art. 94) oraz zakaz tortur i innego okrutnego lub poniżającego traktowania (art. 95). Można odnotować także, że łotewska ustawa zasadnicza przewiduje prawo do odpowiedniego odszkodowania w przypadku bezpodstawnego naruszenia praw (art. 92).

W myśl art. 82 ustawy zasadniczej, wymiar sprawiedliwości na Łotwie sprawowany jest przez Sąd Najwyższy, sądy okręgowe i sądy rejonowe (miejskie). Funkcję tę realizować mogą (zgodnie z łotewską ustawą zasadniczą) jedynie organy, którym takie uprawnienie nadaje ustawa i tylko w trybie przewidzianym w ustawie (art. 86). Jak podkreśla J. Zieliński, ustrojodawca łotewski dopuścił tym samym „wymierzanie sprawiedliwości przez organy, którym takie uprawnienie nadano na mocy ustaw. Nie sprecyzował przy tym, czy dotyczy to sądów nie wymienionych w konstytucji, czy też innych organów lub instytucji”³⁶.

³⁴ Tekst konstytucji łotewskiej w języku polskim ze wstępem P. Kierończyka w: *Konstytucja Łotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001. Szerzej o tej konstytucji (i dostępnych, aktualnych wersjach tekstu) w: *idem, Państwo..., op. cit.*

³⁵ Art. 85 z tego rozdziału dotyczy Sądu Konstytucyjnego – zob. wyżej, natomiast art. 86 wprowadza zasadę wymierzania sprawiedliwości tylko przez organy działające na podstawie ustawy (zob. uwagi poniżej).

³⁶ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 192. Tenże autor wspomina, że z przepisów ustawowych wynika, iż chodzi o instytucje stanowiące integralną część sądownictwa. Na podstawie ustawy o władzy sądowniczej z 14 października 1998 r. utworzono sądy opiekuńcze, sądy gminne, sądy do spraw wynajmu i wydziały aktów stanu cywilnego. Warto także zauważyć, że konstytucja przewiduje sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w czasie wojny przez sądy wojskowe.



Sądy rejonowe są sądami najniższej instancji. Wyższy poziom struktury sądownictwa na Łotwie tworzą sądy okręgowe. Jedne i drugi orzekają także w sprawach administracyjnych (obok karnych i cywilnych). Najwyższym organem w hierarchii sądownictwa na Łotwie jest oczywiście Sąd Najwyższy. Składa się on z Senatu i dwóch izb – cywilnej i karnej. W Senacie występuje natomiast podział na cztery departamenty (wydziały): administracyjny, cywilny, karny oraz dyscyplinarny³⁷. Senat ogrywa rolę sądu kasacyjnego, natomiast izby rozpatrują apelacje od orzeczeń niższej instancji.

Konstytucja Królestwa Norwegii³⁸, chociażby z racji również swej relatywnej archaiczności (została przyjęta 17 maja 1814 r., choć była oczywiście później zmieniana), nie zajmuje się zbyt szczegółowo zagadnieniem struktury władzy sądowniczej. W jej rozdziale D. „O władzy sądowniczej” porusza się głównie zagadnienie Sądu Najwyższego i tym samym odsyła *via factii* szereg kwestii do regulacji w innych aktach prawnych lub – wyjątkowo – w drodze zwyczajowej³⁹.

Konstytucja Portugalii⁴⁰ wyraźnie przewiduje w jej art. 212 istnienie sądów administracyjnych (i podatkowych) z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele.

Konstytucja Republiki Południowej Afryki⁴¹ nie przewiduje wprost istnienia odrębnego sądownictwa administracyjnego, ale w art. 166 pozwala na tworzenie sądów (innych niż wymienione *expressis verbis* właśnie w art. 166) – na mocy ustaw parlamentu.

³⁷ Zob. np. https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-LV-pl.do?clang=pl, [dostęp: 10.12.2013].

³⁸ Korzystano z polskiego tłumaczenia ze wstępem J. Osińskiego, *Konstytucja Królestwa Norwegii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w Eidsvold 17 maja 1814 r., z późniejszymi zmianami, ostatnia z 19 czerwca 1992 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996. Korzystano także z tekstu w języku angielskim <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/> i – pomocniczo w norweskim (w odmianie bokmål) – <http://www.nb.no/baser/1814/4nov2.html>, [dostęp: 10.12.2013].

³⁹ Zob. J. Osiński, *op. cit.*, s. 20-22. Ogólnie o strukturze władzy sądowniczej w Norwegii (jak się wydaje, jak na razie pozostającej w kręgu rozwiązań odrzucających potrzebę istnienia typowego, silnie wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego) np. w: http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Publikasjoner/Domstolene%20i%20Norge_ENG_OPPSL.pdf, http://oslo.trade.gov.pl/pl/Komentarzprawne/article/detail,1674,Norweski_wymiar_sprawiedliwosci, http://www.amb-norwegia.pl/About_Norway/policy/political/judiciary/, [dostęp: 10.12.2013].

⁴⁰ Polskie tłumaczenie: *Konstytucja Republiki Portugalii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000. Aktualny tekst w języku portugalskim na stronach internetowych parlamentu Portugalii – <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>, [dostęp: 10.12.2013].

⁴¹ Polskie tłumaczenie w: *Konstytucja Republiki Południowej Afryki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006. Tekst w języku angielskim – <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/thetext.htm>, [dostęp: 10.12.2013].



Konstytucja Federacji Rosyjskiej⁴² wprowadza w art. 10 typowe rozstrzygnięcie dotyczące trójpodziału władz, jednocześnie w art. 118 zastrzegając sprawowanie wymiaru sprawiedliwości dla sądów i rozstrzygając, że władzę sądowniczą sprawuje się w drodze postępowania („*cydonpouзводства*”) konstytucyjnego, cywilnego, administracyjnego i karnego. Jak się wydaje, z artykułu tego nie wynika możliwość wyodrębnienia specjalnej kategorii sądów administracyjnych w strukturach federalnego wymiaru sprawiedliwości, choć konstytucja wprowadza chociażby instytucję odrębnych sądów arbitrażowych, orzekających w sprawach gospodarczych – zob. np. jej art. 127. Tym bardziej, że zgodnie z art. 126 Sąd Najwyższy Federacji Rosyjskiej rozstrzyga także w sprawach administracyjnych. Zgodnie z art. 128 *in fine* rosyjskiej konstytucji szczegóły dotyczące ustroju sądownictwa federalnego określa federalna ustawa konstytucyjna⁴³.

W przypadku Rumunii, pozostającej tradycyjnie w kręgu francuskich wpływów ustrojowych, widać wyraźne związki merytoryczne między tamtejszą konstytucją z 1991 roku⁴⁴ i ustawą zasadniczą V Republiki Francuskiej (na przykład w postaci przewidzianych przez art. 73 – dawny 72 – rumuńskiej konstytucji ustaw organicznych). Jeżeli natomiast chodzi o usytuowanie sądownictwa administracyjnego w tekście ustawy zasadniczej, konstytucja rumuńska w pierwotnym (tj. z 1991 r.) brzmieniu mogła służyć za typowy przykład pozostawienia klasyfikacji rodzajów sądów regulacji ustawowej. Art. 125 konstytucji rumuńskiej przewidywał bowiem wykonywanie wymiaru sprawiedliwości i pozostałe sądy określone odrębną ustawą, nie przesądzając tym samym o istnieniu (lub nie) odrębnego sądownictwa administracyjnego. Obecnie sytuacja uległa pewnej zmianie (głównie na skutek rewizji konstytucji w 2003 r.) i aktualny art. 126 tej konstytucji (odpowiadający 125 w poprzedniej numeracji) przewidując nadal

⁴² Korzystano z polskiego tłumaczenia ze wstępem A. Bosiackiego, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta na ogólnonarodowym referendum w dniu 1993 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, a także z aktualnego tekstu w języku rosyjskim, dostępnego na stronach internetowych <http://www.gov.ru/main/konst/konst01.html>, [dostęp: 10.12.2013].

⁴³ Szczegóły w ustawie *Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ „О судебной системе Российской Федерации”* (aktualny tekst np. na stronach internetowych <http://www.arbitr.ru/law/106/>). Warto zauważyć, że także na poziomie sądów niższej instancji (np. pokoju i rejonowych) nie tworzy się kategorii specyficznego sądownictwa administracyjnego. Zob. np. ogólne informacje w kwestii właściwości w sprawach „*Дел об административных правонарушениях*” http://ru.wikipedia.org/wiki/Суд_первой_инстанции, [dostęp: 10.12.2013].

⁴⁴ Korzystano przede wszystkim z polskiego tłumaczenia ze wstępem W. Brodzińskiego, *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996. Ponieważ od tego czasu konstytucja Rumunii uległa istotnej zmianie, uwzględniono także tekst w języku angielskim, opublikowany na stronach internetowych rumuńskiego parlamentu <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [dostęp: 10.12.2013].



w ust 1. ogólnie istnienie Sądu Najwyższego i sądów tworzonych ustawowo, zawiera w ust. 6 *expressis verbis* wzmiankę o sądowej kontroli decyzji administracyjnej.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych w sprawie władzy sądowniczej jest bardzo lakoniczna, jedynie Sąd Najwyższy funkcjonuje na jej podstawie; inne sądy tworzy Kongres w drodze ustawodawstwa⁴⁵.

Konstytucja Szwecji (będąca przykładem konstytucji złożonej⁴⁶, składającej się z czterech podstawowych aktów, w tym przede wszystkim z „Aktu o formie rządów” – *Regeringsformen*), przewiduje *expressis verbis* istnienie sądownictwa administracyjnego (art. 1 w rozdziale 11 *Regeringsformen*⁴⁷) z Najwyższym Sądem Administracyjnym (obecna nazwa *Högsta förvaltningsdomstolen*, do 2011 r. obowiązywała *Regeringsrätten*) na czele. Tworzenie innych sądów niż Sąd Najwyższy, czy Najwyższy Sąd Administracyjny odbywa się w drodze ustawy.

Konstytucja Ukrainy z 1996 roku⁴⁸ wprowadza typowy podział aparatu państwowego na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 6). Władzy sądowniczej jest poświęcony przede wszystkim jej rozdział VIII, który w art. 124 zastrzega sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie dla sądów. Konstytucja wyraźnie wyróżnia przy tym jedynie Sąd Konstytucyjny i sądy powszechne („загальної юрисдикції”) – art. 124 zdanie czwarte. Tym samym uznać wypada, że konstytucja Ukrainy w dzisiejszym kształcie nie dopuszcza do wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego z systemu sądownictwa powszechnego, pozwalając jedynie (zgodnie z jej art. 125) na zróżnicowanie systemu sądów powszechnych zgodnie z zasadami terytorialności i specjalizacji, odsyłając także w istotnych kwestiach do regulacji ustawowej.

⁴⁵ W. Zakrzewski, *Ustrój Stanów Zjednoczonych Ameryki* [w:] W. Skrzydło (red. nauk.) *Ustroje państw współczesnych*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 205-206. Zob. także A. Pułło, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, w szczególności s. 30.

⁴⁶ Zob. polskie tłumaczenie – *Konstytucja Szwecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991. Korzystano także z aktualnego angielskiego tekstu *Regeringsformen* <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws/The-Constitution/> oraz – pomocniczo – z jego tekstu szwedzkiego, [dostęp: 10.12.2013].

⁴⁷ Niekiedy ww. art. 1 z tego rozdziału występuje jako paragraf 1.

⁴⁸ Korzystano z polskiego tłumaczenia ze wstępem E. Toczek, *Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999. Korzystano także z aktualnego tekstu w języku ukraińskim <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254?/96-??/print1143222355067739> oraz z tekstów w językach angielskim <http://www.president.gov.ua/en/content/constitution.html> i rosyjskim <http://www.codex.in.ua/doc?id=1QFGC7lnfpt8OMFivS2AereQ1bakbkxD2oJ36SVd51QA>, [dostęp: 10.12.2013].



Konstytucja Szwajcarii, jako jedyne państwa na świecie, którego ustrój oparty jest na tzw. parlamentarno-komitetowym systemie rządów (zakładającym, jak już wzmiankowano wyżej – dominację parlamentu)⁴⁹, a przy tym silnie akcentowanej zasadzie federalizmu, wyróżnia się na tle wielu europejskich ustaw zasadniczych⁵⁰. Specyficzny charakter ma szwajcarski parlament – Zgromadzenie Federalne, składające się z dwóch izb: Rady Narodowej i Rady Kantonów⁵¹. Konstytucja szwajcarska w art. 148 wyraźnie określa, że Zgromadzenie „z zastrzeżeniem praw narodu i kantonów”, sprawuje w federacji władzę najwyższą. Obie izby parlamentu dysponują czteroletnią kadencją. Choć różnią się sposobem powoływania – mają dokładnie takie same kompetencje. Szwajcaria należy tym samym do dosyć odosobnionej kategorii państw o tzw. „dwiuizbowości zrównoważonej”, czy „symetrycznej”⁵². Katalog funkcji parlamentu jest dosyć rozległy i obejmuje funkcje: typowe, czyli ustrojodawczą, ustawodawczą, kreacyjną (elekcyjną), kontrolną, a także – już specyficznie szwajcarskie – kierowniczo-inspirującą wobec rządu, wykonywania zarządu administracyjnego oraz *quasi*-sądową i współdziałania w mechanizmie państwa federalnego⁵³.

⁴⁹ Problematyka specyficznego ustroju Szwajcarii (poruszanego już ogólnie wcześniej w niniejszym artykule) posiada bogatą literaturę, wymienioną w miarę wyczerpująco m.in. w pozycji P. Kierończyk, *Nadrzędność...*, *op. cit.* Tytułem przykładu można w tym miejscu wskazać jedynie: Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002; *idem*, *Wstęp [w:] Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000; P. Sarnecki, *Stanowisko parlamentu według nowej konstytucji szwajcarskiej [w:] Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002; *idem*, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 291-303 i n.

⁵⁰ Korzystano przede wszystkim z tłumaczenia konstytucji szwajcarskiej z 1999 r. wydanego przez Wydawnictwo Sejmowe w roku 2000 (ze wstępem pióra Z. Czeszejko-Sochackiego – zob. powyższy przypis). W związku z faktem, że poświęcony Sądowi Federalnemu rozdział 4 uległ pewnym zmianom po roku 2000, korzystano także z aktualnych tekstów w języku angielskim, niemieckim, francuskim i włoskim, dostępnych na stronach internetowych: <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en>, <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html>, [dostęp: 10.12.2013].

⁵¹ Ogólne opracowania o parlamencie szwajcarskim, traktujące m.in. o tamtejszej dwuizbowości: Z. Czeszejko-Sochacki, *Rada Kantonów Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] E. Zwierchowski (red.), *Izby drugie parlamentu*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1996; R. Matej, *Rada Narodowa i Rada Kantonów w Szwajcarii* [w:] Z. Kiełmiński, T. Mołdawa (red.), *Parlament w demokracjach zachodnich*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 1992.

⁵² Zob. B. Banaszak, *Porównawcze...*, *op. cit.*, s. 368. Zob. także pozycje wskazane w przypisach poprzednich.

⁵³ P. Sarnecki, *Ustroje...*, *op. cit.*, s. 291-303 i n.; A. Pułło, *Ustroje...*, *op. cit.*, s. 229. Nieco



Przemysław Kierończyk: Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych...

Silnie akcentując podmiotowość poszczególnych kantonów (i rolę parlamentu), konstytucja Szwajcarii wprowadza *expressis verbis* instytucję Sądu Federalnego, w pierwotnej wersji art. 190 ust. 1 odsyłając do ustawy w kwestii jego właściwości także w sprawach administracyjnych, a w art. 190 ust. 2 pozwalając kantonom na przekazanie Sadowi federalnemu (za zgodą Zgromadzenia Federalnego) rozstrzyganie sporów z zakresu kantonalnego prawa administracyjnego.

Obecnie konstytucja określa kompetencje sądu federalnego w art. 188, pozwalając stworzyć (zgodnie z art. 191 a) także inne instytucje rozstrzygające w kwestii spraw z zakresu prawa publicznego, w których kompetentne są władze federalne. Względna lakoniczność konstytucji szwajcarskiej wynika przede wszystkim z faktu, że sądownictwo funkcjonuje w kantonach generalnie w oparciu o prawo kantonalne (zob. art. 191b aktualnego tekstu konstytucji)⁵⁴.

Zakończenie (podsumowanie)

Dokonując pobieżnego *résumé*, na podstawie przepisów ustaw zasadniczych przytoczonych powyżej, innych – przeczytanych przez autora – ale nie relacjonowanych w tym, z konieczności ograniczonym co do objętości, tekście, a także na podstawie powyższych uwag odnośnie do organizacji aparatu państwowego i systemów rządów, można pokusić się na dokonanie kilku uogólnień.

Po pierwsze – jak już wyżej wspomiano – „trzecia władza”, a dokładnie jej struktura nie ma charakteru przesadzającego o istocie systemu rządów w państwie. Decydują o nim właściwie relacje między legislatywą a egzekutywą. Oczywiście, dla uznania systemu rządów w danym państwie za demokratyczny, konieczne jest, aby organizacja władzy sądowniczej

inaczej przedstawia katalog funkcji Z. Czeszejko-Sochacki, *System...*, *op. cit.*, s. 50-51 wymieniając następujące funkcje (i zaznaczając, iż nie jest to wyczerpujące): ustawodawcze; współkształtowania polityki zagranicznej oraz nadzorowania stosunków z zagranicą; finansowo-budżetowe; kreacyjne; nadzorcze; ustrojowo-gwarancyjne; ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego, niezawisłości i neutralności; militarno-obronne; rozstrzygania o ważności inicjatyw ludowych; współdziałania w planowaniu ważnych czynności państwa; rozstrzygania sporów kompetencyjnych między naczelnymi organami federalnymi; kontrolne; rozstrzygania w sprawach ułaskawień i amnestii. Jak się wydaje, doszło w tym przypadku do wymienienia raczej kompetencji, a nie funkcji ustrojowych Zgromadzenia.

⁵⁴ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp, op. cit.*, s. 27. Szerzej o sądownictwie administracyjnym w Szwajcarii w: M. Kania, *Sądownictwo administracyjne w Szwajcarii*, Zeszyty Naukowe. Sądownictwa Administracyjnego nr1/ 2007, s. 153-164.



spełniała odpowiednie standardy właściwe dla państwa demokratycznego⁵⁵ – od gwarantowania jej odpowiedniej niezależności w systemie trzech podstawowych władz, aż po zapewnienie odpowiednich praw uczestników postępowania, wprowadzonych chociażby odpowiednimi regulacjami prawno-międzynarodowymi.

Powyższa konstatacja nie zmienia słuszności twierdzenia, że władza sądownicza odpowiednio zorganizowana i wyposażona we właściwy zakres kompetencji jest elementem *sine qua non* konstrukcji nowoczesnego państwa prawa. Nie należy jednak doszukiwać się jakiegokolwiek wzorcowej formy instytucjonalnej tej władzy, swoistego „wzorca metra z Sèvres” dla wymiaru sprawiedliwości państw na świecie, gdyż na organizację wymiaru sprawiedliwości w danym, konkretnym państwie ma wpływ bardzo wiele czynników, często bardzo specyficznych (np. uwarunkowania historyczne). I trudno oczekiwać, aby organizacja sprawdzająca się w jednym państwie zawsze okazała się skuteczną w innym. Podobnie jest z konstytucjonalizacją rozwiązań dotyczących władzy sądowniczej. Trudno wskazać w tym przypadku rozwiązania optymalne, patrzeć należy raczej na sprawność działania danego systemu, pamiętając o oczywistej prawdzie, że przepisy konstytucji to tylko jeden z elementów mających wpływ na skuteczne (lub nie) funkcjonowanie aparatu państwowego.

Skoro generalnie władza sądownicza jako taka pozostaje niejako na uboczu interakcji władz decydujących o charakterze systemu rządów, to tym bardziej jej element – sądownictwo administracyjne nie będzie jednym z głównych elementów konstrukcji systemu rządów. Co oczywiście, nie może podważać w każdym przypadku sensu wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego jako istotnej gwarancji państwa prawa.

Wypada wszakże pamiętać, że nie sens istnienia odrębnego sądownictwa administracyjnego był głównym zagadnieniem niniejszego artykułu, ale jego ujęcie w ramach regulacji konstytucyjnych. Wracając zatem do głównego nurtu rozważań skonstatować wypada, że stosunek ustrojodawców do sądownictwa administracyjnego jest nader zróżnicowany, jak widać chociażby z powyższego, nader ogólnego przedstawienia. Próbując zagadnienie jednak usystematyzować można pokusić się jednak o wyróżnienie kilku najbardziej typowych rozwiązań konstytucyjnych, których (wszystkich) przykłady pojawiły się w poprzedniej części artykułu:

- 1) Ustrojodawca milczy generalnie w kwestii ogólnej organizacji władzy sądowniczej, w samej konstytucji poprzestając ewentualnie na regulacji jakiegoś jej fragmentu. Jest to rozwiązanie dosyć charakterystyczne

⁵⁵ Zob. np. uwagi B. Banaszaka o typowych zasadach organizacji i funkcjonowania władzy sądowniczej w rozdziale VII jego książki, *Porównawcze..., op. cit.*



dla najstarszych, bardzo lakonicznych i fragmentarycznych ustaw zasadniczych. Postępowanie ustrojodawcy może być przy tym zróżnicowane – może np. dopuścić możliwość ustawowej regulacji całokształtu judykatury, albo pozostawi kwestię organizacji wymiaru sprawiedliwości praktyce ustrojowej (i tym samym zasadniczo także ustawom).

- 2) Ustrojodawca nie przewiduje wprost istnienia sądownictwa administracyjnego, nie wymienia go w konstytucyjnym katalogu sądów, ale pozostawia swoistą furtkę, pozwalającą – w razie potrzeby – na jego utworzenie w drodze ustawodawczej.
- 3) Ustrojodawca nie dopuszcza do istnienia sądownictwa administracyjnego, wymieniając enumeratywnie na poziomie regulacji konstytucyjnej istniejące w państwie rodzaje sądów, a rozstrzyganie spraw administracyjnych powierzając (co do zasady) sądom powszechnym.
- 4) Ustrojodawca *expressis verbis* przewiduje w konstytucji możliwość, a przeważnie konieczność powołania odrębnych sądów administracyjnych.

Kwestia, które z powyższych rozwiązań można uznać za optymalne, pozostaje wyłącznie zagadnieniem poglądów oceniającego dany system ustrojowy (w tym instytucję sądownictwa administracyjnego).

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer Polska 2007.
2. Bosiacki A., *Wstęp [w:] Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta na ogólnonarodowym referendum w dniu 1993 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
3. Brodziński W., *Wstęp [w:] Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
4. Ciesielczyk N., *Analiza problemów tłumaczeniowych przekładu konstytucji Grecji na język polski*, INVESTIGATIONES LINGUISTICAE, VOL. XVII, 2009.
5. Czeszejko-Sochacki Z., *Rada Kantonów Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] Zwierzchowski E. (red.), *Izby drugie parlamentu*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1996.
6. Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.



7. Czeszejko-Sochacki Z., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
8. Domagała M. (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
9. Domagała M., *Problematyka systemu rządów w projekcie konstytucji III RP* [w:] Pułło A., Działocha K. (red.), *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
10. Działocha K. (red.) *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
11. Garlicki L., Łossowski P., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Estonii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
12. Gdulewicz E., *Republika Czeska*, [w:] E. Gdulewicz (red.) *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
13. Gebethner S., Chruściak R. (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 1997.
14. Gebethner S., *Modele systemów rządów i a ich regulacja konstytucyjna*, referat na XXVI sesję katedr prawa konstytucyjnego, Jachranka 1994.
15. Górecki D. (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska 2007.
16. Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] K. Działocha (red.) *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
17. Kania M., *Sądownictwo administracyjne w Szwajcarii*, „Zeszyty Naukowe. Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 1.
18. Kierończyk P., *Kilka uwag o genezie i specyfice konstytucji łotewskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIV, Gdańsk 2005.
19. Kierończyk P., *Konstytucja Kosowa – próba wstępnej oceny (ze szczególnym uwzględnieniem statusu mniejszości w państwie)*, „Studia europejskie”, t. XX, 2010, nr 1-4.
20. Kierończyk P., *Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. VII, Gdańsk 2000.
21. Kierończyk P., *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, Gdańsk 2010.
22. Kierończyk P., *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, Gdańsk 2008.



23. Kierończyk P., *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922-1940)*, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, Gdańsk 2008.
24. Kierończyk P., *Wizja silnego parlamentu w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji”, 2005, nr 1.
25. Kierończyk P., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego dla studentów administracji*, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, Gdańsk 2008.
26. Kierończyk P. *Wstęp* [w:] *Konstytucja Łotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
27. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.).
28. Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wydawnictwo Sejmowe, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 r.).
29. Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wydawnictwo Wolters Kluwer business 2012.
30. *Konstytucja Grecji 1975/1986*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992 (i drugie wydanie z 2005 r.).
31. *Konstytucja Republiki Południowej Afryki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
32. *Konstytucja Republiki Portugalii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
33. *Konstytucja Szwecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991.
34. Matej R., *Rada Narodowa i Rada Kantonów w Szwajcarii* [w:] Kiełmiński Z., Mołdawa T. (red.), *Parlament w demokracjach zachodnich*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 1992
35. Mołdawa T., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
36. Nelson W. E., *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*, University Press of Kansas 2000.
37. Osiński J., Zawiślińska I., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Kanady*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
38. Osiński J., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Królestwa Norwegii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w Eidsvold 17 maja 1814 r., z późniejszymi zmianami, ostatnia z 19 czerwca 1992 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
39. Pułło A., *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.
40. Pułło A., *Nauka o podziale władz a tradycyjna typologia form rządu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego”, Gdańsk 1990, Studia Prawno-ustrojowe 2.



Przemysław Kierończyk: Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych...

41. Pułło A., *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy”, 1993, nr 3.
42. Pułło A., Działocha K. (red.), *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
43. Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, LexisNexis, Warszawa 2007.
44. A. Pułło, *Wstęp [w:] Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
45. Sarnecki P., *Stanowisko parlamentu według nowej konstytucji szwajcarskiej [w:] Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
46. Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007
47. Skrzydło W., *Wstęp [w:] Konstytucja Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
48. Sokolewicz W. (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
49. Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
50. Toczek E., *Wstęp [w:] Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
51. Trzcziński J., *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki [w:] Szmyt A. (red.) Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
52. Zakrzewski W., *Ustrój Stanów Zjednoczonych Ameryki [w:] Skrzydło W. (red. nauk.) Ustroje państw współczesnych, t. 1*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
53. Zieliński J., *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2004
54. Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Olsztyńskiej Szkoły Wyższej im. J. Rusieckiego, Olsztyn 2007.

Źródła internetowe:

1. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_states_with_limited_recognition, [dostęp: 31.08.2013].
2. http://fr.wikisource.org/wiki/Constitution_française_de_1958_avec_l'ensemble_de_ses_modifications, [dostęp: 31.08.2013].



3. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/index.html>, [dostęp: 31.08.2013].
4. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html>, [dostęp: 31.08.2013].
5. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja.html>, [dostęp: 31.08.2013].
6. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html>, [dostęp: 31.08.2013].
7. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.html, [dostęp: 31.08.2013].
8. http://oslo.trade.gov.pl/pl/Komentarzprawne/article/detail,1674,Norwecki_wymiar_sprawiedliwosci, [dostęp: 31.08.2013].
9. [http://ru.wikipedia.org/wiki/ Суд_первой_инстанции](http://ru.wikipedia.org/wiki/Суд_первой_инстанции), [dostęp: 31.08.2013].
10. <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en>, [dostęp: 31.08.2013].
11. <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, [dostęp: 31.08.2013].
12. <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, [dostęp: 31.08.2013].
13. <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html>, [dostęp: 31.08.2013].
14. http://www.amb-norwegia.pl/About_Norway/policy/political/judiciary/, [dostęp: 31.08.2013].
15. <http://www.arbitr.ru/law/106/>, [dostęp: 31.08.2013].
16. <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, [dostęp: 31.08.2013].
17. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, [dostęp: 31.08.2013].
18. <http://www.codex.in.ua/doc?id=1QFGC7lnfpt8OMFIvS2AereQ1bakbkxD2oJ36SVd51QA>, [dostęp: 31.08.2013].
19. <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/thetext.htm>, [dostęp: 31.08.2013].
20. <http://www.copernic-avocats.pl/wymiar-sprawiedliwosci/Wymiar-sprawiedliwosci-we-Francji.html>, [dostęp: 31.08.2013].
21. http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Publikasjoner/Domstole-ne%20i%20Norge_ENG_OPPSL.pdf, [dostęp: 31.08.2013].
22. <http://www.gov.ru/main/konst/konst01.html>, [dostęp: 31.08.2013].
23. <http://www.grecja.home.pl/econstitution.htm>, [dostęp: 31.08.2013].
24. <http://www.holyseemission.org/>, [dostęp: 31.08.2013].
25. <http://www.konstytuty.pl/materialy-naukowe/sprawa-marbury-przeciwko-madisonowi-sad-najwyzszy-usa-1803>, [dostęp: 31.08.2013].
26. <http://www.nb.no/baser/1814/4nov2.html>, [dostęp: 31.08.2013].



Przemysław Kierończyk: Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych...

27. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>, [dostęp: 31.08.2013].
28. <http://www.physics.adelaide.edu.au/~dkoks/Faq/General/occam.html>, [dostęp: 31.08.2013].
29. <http://www.president.gov.ua/en/content/constitution.html>, [dostęp: 31.08.2013].
30. <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>, [dostęp: 31.08.2013].
31. <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws/The-Constitution>, [dostęp: 31.08.2013].
32. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, [dostęp: 31.08.2013].
33. http://www.staff.amu.edu.pl/~inveling/pdf/Ciesielczyk_17.pdf, [dostęp: 31.08.2013].
34. <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/>, [dostęp: 31.08.2013].
35. <http://www.un.org/en/members/index.shtml>, [dostęp: 31.08.2013].
36. <http://www.un.org/en/members/nonmembers.shtml>, [dostęp: 31.08.2013].
37. <http://www.unpo.org/>, [dostęp: 31.08.2013].
38. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254?/96-??/print1143222355067739>, [dostęp: 31.08.2013].
39. https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-FR-pl.do?clang=pl, [dostęp: 31.08.2013].
40. https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-LV-pl.do?clang=pl, [dostęp: 31.08.2013].
41. https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-es-es.do?init=true, [dostęp: 31.08.2013].
42. https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-pl.do, [dostęp: 31.08.2013].
43. palestineun.org, [dostęp: 31.08.2013].



LOCATION OF ADMINISTRATIVE COURTS IN CHOSEN CONSTITUTIONS OF STATES OF WORLD (IN THE CONTEXT OF TYPICAL GOVERNMENT SYSTEMS OF DEMOCRACIES)

Keywords: *constitution, constitutional, law, system, government, judicial, power, administrative, jurisdiction, administrative, court.*

Summary

At the work the author is presenting provisions of the constitution of chosen states, determining the position of the administrative judiciary. He is comparing these observations with classification – suggested by oneself – of government systems. Trying to respond to the question of whether the location of the judiciary (including the administrative judiciary) in constitution, has an impact on the nature of governance. He is reaching to conclusions that in this respect, however, it is crucial to determine the relationship between the legislative and executive. The judiciary branch can constitute the significant guarantee of the correct functioning of the system, but – fundamentally, even in the American judicial review system – isn't determining his character. Similarly – the organization of the administrative judiciary and his constitutional regulation don't have material meaning for character of the government system (is not essential to the nature of governance).

The relationship of authors of the constitution specifically to the institution to the administrative judiciary is extremely diverse. Trying to systematize the issue, it is possible however to attempt to distinguish a few most typical constitutional answers, of which examples appeared in the article:

- 1) The legislator is silent generally in the matter of the general organization of the judiciary branch. This solution is quite characteristic of the oldest constitutions.
- 2) The legislator doesn't predict the existence of the administrative judiciary directly, isn't mentioning it in the constitutional catalogue of courts, but allows for the establishment by „normal” legislation.
- 3) The legislator is preventing to the existence of the separate administrative judiciary, listing types of existing courts in constitution, but settling administrative matters in the constitution entrusting (as for the principle) for courts of general jurisdiction.
- 4) The legislator expressis verbis predict in the constitution a possibility, but mainly a need, to establish separate administrative tribunals (courts).

The question of which of these options can be considered optimal, views only of the issue of evaluating the system of government (including the institution of administrative justice).



Przemysław Kierończyk: Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych...

Przemysław Kierończyk – jest absolwentem Wydziału Prawa Uniwersytetu Gdańskiego. Od szeregu lat związany z trójmiejskimi ośrodkami akademickimi. Specjalizuje się głównie w prawie konstytucyjnym, choć szereg jego publikacji dotyczyło także materii związanych z innymi gałęziami prawa. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół systemów konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej (a w szczególności republik bałtyckich), a także historii rozwiązań ustrojowych. Tej właśnie materii dotyczyła istotna część z ponad stu publikacji tego autora, a także jego rozprawa doktorska. Za szczególnie istotne w swoim dorobku uważa opracowania (w tym książki) odnoszące się do szerzej w Polsce nieznannej problematyki konstytucjonalizmu łotewskiego i historii konstytucjonalizmu litewskiego. Obok aktywności *stricte* naukowej jego pasją jest dydaktyka, jest m.in. autorem skryptu wprowadzającego do nauki prawa konstytucyjnego. Związany był z szeregiem wydawnictw prawniczych, realizował szereg prac projektowych w zakresie związanym m.in. z informatyką prawniczą, należy do komitetu naukowego jednego z czasopism naukowych, pełni funkcję moderatora na jednym z historycznych forów internetowych (i jest autorem ok. 3000 postów merytorycznych), brał udział w szeregu konferencji naukowych, posiedzeniu komisji sejmowej w charakterze eksperta, a także sporządzał ekspertyzę na potrzeby jednego z ministerstw.



Beata KOLARZ

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W POLSCE – ASPEKTY HISTORYCZNE

Słowa kluczowe: *historia sądownictwa administracyjnego, sądowa kontrola administracji, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne.*

STRESZCZENIE

Artykuł poświęcony jest historii sądownictwa administracyjnego w Polsce. Jego początków należy szukać w Księstwie Warszawskim, które oparło sądownictwo administracyjne na zasadach i wzorach francuskich z epoki napoleońskiej; podobnie było w Królestwie Polskim. Dalszy rozwój sądownictwa administracyjnego wiąże się z przyjęciem wzorców od państw zabornych i z powstaniem w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego, którego działalność została przerwana wybuchem II wojny światowej. W okresie po II wojnie światowej z przyczyn natury politycznej nie reaktywowano sądownictwa administracyjnego aż do 1980 r., kiedy to doszło do utworzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Do 2004 r. był on jedynym sądem administracyjnym w Polsce i działał w ramach zasady jednoinstancyjności. 1 stycznia 2004 r. wprowadzono zasadę dwuinstancyjności w polskim sądownictwie administracyjnym – od tego momentu wojewódzkie sądy administracyjne działały jako sądy pierwszej instancji a Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji. Taka struktura sądownictwa administracyjnego przetrwała do dnia dzisiejszego.



Wprowadzenie

Współcześnie w Polsce wojewódzkie sądy administracyjne (I instancja) i Naczelny Sąd Administracyjny (II instancja) tworzą system sądów administracyjnych. Głównym ich zadaniem jest kontrolowanie działalności administracji publicznej. Kontrola ta stanowi tradycyjną formę ochrony porządku prawnego i ochrony publicznych praw podmiotowych, przede wszystkim w stosunkach pomiędzy obywatelami a administracją. Innymi słowy sądownictwo administracyjne ma m.in. zabezpieczyć jednostkę przed nadużyciami ze strony administracji, a także kontrolować wydawane akty administracyjne oraz działania bądź bezczynność organów administracji, z punktu widzenia zgodności z prawem.

Według leksykonu prawa administracyjnego sądownictwo administracyjne jest jednym z dwóch modeli sądowej kontroli administracji publicznej. W pierwszym modelu sądowa kontrola administracji jest wykonywana przez sądy należące do struktury sądownictwa powszechnego, natomiast w drugim – przez sądy zachowujące organizacyjną i funkcjonalną odrębność w stosunku do sądownictwa powszechnego¹. Taka koncepcja odrębnego sądownictwa administracyjnego przyjęła się w dzisiejszych czasach z tą różnicą, że kiedyś w Polsce było to sądownictwo administracyjne jednoinstancyjne, a dzisiaj funkcjonuje postępowanie dwuinstancyjne.

Systemy (typy) sądowej kontroli administracji

Nowoczesne sądownictwo administracyjne narodziło się w Europie w XIX wieku: wtedy to ukształtowały się dwa podstawowe systemy (typy) sądowej kontroli administracji:

- system angielski,
- system kontynentalny (francuski).

W Anglii i w kilku innych krajach europejskich sporne sprawy administracyjne rozpatrywały sądy powszechne. W drugiej połowie XIX wieku rozpowszechniły się odrębne, niezawisłe, powołane specjalnie w tym celu sądy administracyjne. Taki typ sądownictwa administracyjnego pojawił się na kontynencie – we Francji, potem m.in. w Austrii, Prusach i Polsce.

¹ M. Bogusz, *Sądownictwo administracyjne*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć* (red. E. Bojanowski, K. Żukowski), C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 374.



Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim

W Księstwie Warszawskim oparto sądownictwo administracyjne na zasadach i wzorach francuskich. Było to sądownictwo dwuinstancyjne².

Rady prefekturalne sprawowały sądownictwo administracyjne w pierwszej instancji, rozpoznając i rozstrzygając spory administracyjne, których przedmiotem były m.in.:

- prośby prywatnych osób o ulgi w podatkach i innych ciężarach publicznych,
- spory między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych, wykonawcami robót publicznych oraz osobami prywatnymi o uznanie brzmienia zawartych kontraktów i ich wykonanie³.

Rada Stanu działała głównie w drugiej instancji. Funkcję Rady Stanu jako sądu administracyjnego określała nie Konstytucja Księstwa Warszawskiego, lecz art. 35 pkt.1 dekretu z 19 września 1810 r.⁴, zgodnie z jego treścią: „Spory administracyjne przychodzą do Rady Stanu przez odwołanie się od decyzji rad prefekturalnych...”. W pierwszej instancji Rada Stanu rozpoznawała spory wynikające z umów zawartych przez samych ministrów na potrzeby kraju⁵.

Rada Stanu była sądem administracyjnym i kasacyjnym, według art. 16 Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r.⁶: „Czterech referendarzy przydanych jest do Rady Stanu: już to dla przygotowania spraw administracyjnych, i tych w których rada daje wyroki jako sąd kasacyjny; już też dla znoszenia się rady z komisjami izby poselskiej” czy art. 72 tejże Konstytucji: „Rada Stanu, do której przyłączeni są czterej referendarze mianowani od króla, odbywa obowiązki sądu kasacyjnego”⁷.

Termin do wniesienia odwołania od decyzji rady prefekturalnej nie mógł być dłuższy niż trzy miesiące od daty doręczenia jej stronie, w rozumieniu

² T. Maciejewski, *Historia administracji*, C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 206.

³ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, *Historia administracji w Polsce 1764–1989. Wybór źródeł*, PWN, Warszawa 2006, s. 175 – Dekret z dnia 7 lutego 1809 r., art. 25 i 26 (DzPKW, t. 1, s. 165–186).

⁴ Tamże, s. 216 – Dekret z dnia 19 września 1810 r., dotyczący Rady Stanu w Księstwie Warszawskim, art. 35 pkt. 1 (DzPKW, t. 2, s. 379-426).

⁵ Tamże, s. 216, art. 35 pkt. 3.

⁶ Tamże, s. 100 – Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r., art. 16 (DzPKW, t. 1, s. II – XLVI).

⁷ Tamże, s. 105, art. 72.



art. 40 dekretu z 19 września 1810 r.: „Odwołanie się do Rady Stanu od rady prefekturalnej nie może następować po upływie trzech miesięcy od daty wręczenia decyzji, inaczej za raportem komisji rezolucję Rady Stanu odsuniętym będzie. Decyzja zaś rady prefekturalnej swój skutek mieć powinna”⁸.

Orzeczenia Rady Stanu nazywano decyzjami, o czym stanowi art. 70 tegoż dekretu: „Rada Stanu, za wysłuchaniem raportu komisji podań i instrukcji, decyzję swoją większością głosów w komplecie siedmiu członków stanowi, i tę do potwierdzenia Naszego podaje...”⁹.

Sądownictwo administracyjne w Królestwie Polskim

Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r.¹⁰ nie zajęła się strukturą i właściwością sądownictwa administracyjnego, planując pozostawić te kwestie sądom powszechnym¹¹. O utrzymaniu tego sądownictwa zdecydowały względy praktyczne, takie jak duża liczba zaległych, nierozpoznanych spraw z poprzedniego okresu¹².

W pierwszej instancji działały najpierw rady prefekturalne, a od roku 1817 – komisje wojewódzkie¹³. W 1837 r. po przekształceniu województw w gubernie, komisje wojewódzkie zastąpiono rządami gubernialnymi¹⁴.

W latach 1816–1822 sądownictwo administracyjne powierzono Delegacji Administracyjnej¹⁵. Delegację rozwiązano w 1822 r. i w tym właśnie roku sądownictwo to powróciło do Rady Stanu.

Po powstaniu listopadowym nastąpiła przerwa w działalności drugiej instancji. Rada Stanu zaczęła działać ponownie w 1836 r., a w roku 1841 ukazem carskim została zniesiona. Od roku 1842 jej funkcje przejęło Ogólne

⁸ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, *Historia administracji w Polsce 1764–1989. Wybór źródeł*, PWN, Warszawa 2006, s. 217 – Dekret z dnia 19 września 1810 r. dotyczący Rady Stanu w Księstwie Warszawskim, art. 40 (DzPKW, t. 1, s. 379-426).

⁹ Tamże, s. 218, art. 70.

¹⁰ Tamże, s. 106 – Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego z dnia 15/27 listopada 1815 r. (DPKP, t. 14, s. 172-249).

¹¹ T. Maciejewski, op. cit., s. 217.

¹² J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 232.

¹³ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 221 – Postanowienie królewskie z dnia 30 marca/11 kwietnia 1817 r. (DzPKP, t. 3, s. 176-181).

¹⁴ Tamże, s. 187 – Wypis z Protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego z dnia 23 lutego/7 marca 1837 r. dotyczący wprowadzenia guberni w Królestwie Polskim, art. 1 (DzPKP, t. 20, s. 412-417).

¹⁵ T. Maciejewski, tamże.



Beata Kolarz: Sądownictwo administracyjne w Polsce – aspekty historyczne

Zgromadzenie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu¹⁶, W roku 1861 ukazem carskim z dnia 14/26 marca¹⁷ przywrócono ponownie Radę Stanu w ramach reform A. Wielopolskiego. Zmianą w sposobie jej działania i organizacji było wyodrębnienie w strukturze Rady czterech wydziałów (prawodawczego, spornego, skarbowo-administracyjnego oraz prośb i zażaleń)¹⁸. Sądownictwo administracyjne sprawował Skład Sądzący Rady Stanu złożony z członków trzech pierwszych wydziałów (wymienionych powyżej), którzy orzekali w kompletach siedmioosobowych¹⁹. Była to pierwsza w historii próba strukturalnego wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego II instancji od administracji.

W 1867 r. ukazem carskim Rada Stanu została zniesiona, a sprawy przez nią rozpoznawane przejął definitywnie I Departament Senatu Rządzącego w Petersburgu²⁰.

Sądownictwo administracyjne w okresie międzywojennym

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, do czasu uchwalenia w dniu 21 marca 1921 r. Konstytucji, wzorowano się na sądownictwie administracyjnym państw zaborczych.

Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego nie powołano żadnego organu sądownictwa administracyjnego, nie przekazano także uprawnień Departamentu Senatu Rządzącego w Petersburgu żadnej z instytucji polskich²¹. W ten sposób nie było problemu przyjęcia i inkorporowania z tego terenu sądownictwa administracyjnego do polskiego porządku prawnego.

W dawnym zaborze pruskim przez cały rok 1919 działał w Poznaniu Wydział Obwodowy (na wzór organizacji sądownictwa pruskiego). W 1920 r. powstały w Poznaniu i Toruniu wojewódzkie sądy administracyjne, w zasadzie jako sądy drugiej instancji. W 1922 r. powołany został wojewódzki sąd administracyjny w Katowicach. Sądem wyższej instancji wobec wojewódzkich sądów administracyjnych był na terenie Śląska Śląski Trybunał Ad-

¹⁶ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 232.

¹⁷ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 223 – Ukaz carski z dnia 14/26 marca 1861 r. (DzPKP, t. 58, s. 235-275).

¹⁸ Tamże, art. 6.

¹⁹ Tamże, art. 11.

²⁰ Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, K. Defecińska-Tomczak, A. Korzeniowska, A. Kubiak-Kozłowska, *Polskie sądownictwo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 34.

²¹ Tamże, s. 35.



ministracyjny²². Dla pozostałych ziem byłego zaboru pruskiego, ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej, w art. 17, uprawnienia Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie przekazano Sądowi Nadziemiańskiemu w Poznaniu²³. Następnie przy Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu utworzono w 1920 r. Senat Administracyjny, który przejął sądowo-administracyjne uprawnienia Sądu Nadziemiańskiego²⁴.

Jeśli chodzi o były zabór austriacki, to dekretem Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. kompetencje Trybunału Administracyjnego w Wiedniu²⁵ przeniesiono na Sąd Najwyższy w Warszawie, przy którym utworzono osobny Senat IV dla spraw publicznoprawnych, złożony z członków dawnego wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego²⁶.

W budowanym od podstaw po okresie zaborów ustroju II Rzeczypospolitej nie mogło zabraknąć sądownictwa administracyjnego. Pierwsze kroki władz miały na celu utrzymanie w mocy i dostosowanie do warunków niepodległego państwa ustaw przejętych po zaborach, do czasu wprowadzenia jednolitego, ogólnopolskiego unormowania²⁷. Nakaz jego utworzenia znajdziemy w art. 73 Konstytucji marcowej z 1921 r.: „do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”²⁸. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w art. 73 Konstytucji marcowej, utworzono na mocy ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny (dalej cyt. jako NTA)²⁹. Rozwiązania ustawowe wzorowano na austriackiej ustawie o trybunale administracyjnym z 1875 r.³⁰ NTA stał się w ten sposób sądem jednoinstancyjnym na wzór trybunału habsburskiego.

²² E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 211.

²³ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 291 – Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej, art. 17 (DzUPR, nr 64, poz. 385).

²⁴ E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, op. cit., s. 211.

²⁵ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 227 – Ustawa z dnia 22 października 1875 r. o ustanowieniu trybunału administracyjnego (DzUP, nr 36, z r. 1876).

²⁶ Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, K. Defecińska-Tomczak, A. Korzeniowska, A. Kubiak – Kozłowska, op. cit., s. 35.

²⁷ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 239.

²⁸ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 243-244 – Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej, art. 73 (DzURP, 1921, nr 44, poz. 267).

²⁹ Tamże, s. 350 – Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzURP, 1926, nr 68, poz. 400).



Na mocy ustawy o NTA utrzymano istniejące sądy administracyjne niższej instancji na terenie byłego zaboru pruskiego. I tak w województwach poznańskim i pomorskim, a od 1924 r. także w województwie śląskim, w charakterze sądów administracyjnych działały w pierwszej instancji Wydziały Powiatowe (Miejskie), a w drugiej instancji wojewódzkie sądy administracyjne, które miały siedziby w Poznaniu, Toruniu i Katowicach. Trzecią instancję rewizyjną stanowił NTA w Warszawie³¹.

W 1932 r. Prezydent RP wydał nowe rozporządzenie o NTA³², zastępujące dotychczasową ustawę z 1922 r. NTA był sądem jednoinstancyjnym z siedzibą w Warszawie (art. 1 i 5 rozporządzenia). Właściwość NTA określiła klauzula generalna. Do jego właściwości należało rozpatrywanie skarg „na orzeczenia i zarządzenia ostateczne w toku postępowania administracyjnego” (art. 3 rozporządzenia). Do właściwości Trybunału nie należały jednak sprawy dyscyplinarne, sprawy mianowania na stanowiska państwowe, dyplomatyczne, wojskowe oraz sprawy należące do sądów powszechnych. Sprawy wyjęte spod właściwości NTA określała więc enumeracja negatywna. W praktyce najważniejszym ograniczeniem kompetencji Trybunału było wyłączenie spod jego orzecznictwa „spraw, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygnięcia według swobodnego uznania, w granicach pozostawionych temu uznaniu” (art. 6 pkt. 2 rozporządzenia)³³.

Uprawnionym do wniesienia skargi był każdy „kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej” (art. 49 rozporządzenia). Skarga powinna być wniesiona przez adwokata (przymus adwokacki, art. 54 rozporządzenia) w terminie dwóch miesięcy od dnia prawidłowego doręczenia lub ogłoszenia zaskarżonego orzeczenia (zarządzenia) skarżącemu (art. 57 rozporządzenia).

Trybunał orzekał co do zasady w składzie trzech sędziów, a rozstrzygnięcie wątpliwego zagadnienia prawnego następowało w składzie siedmiu sędziów (art. 10 rozporządzenia).

Najwyższy Trybunał Administracyjny był sądem kasacyjnym. Mógł on albo oddalić skargę (art. 90 rozporządzenia) albo uchylić zaskarżony akt. W tym ostatnim wypadku Trybunał uchylał wyrokiem „zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie z powodu wadliwego postępowania”, jeżeli uznał, że:

³⁰ A. Bereza, G. Smyk, W.P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 227 – Ustawa z dnia 22 października 1875 r. o ustanowieniu trybunału administracyjnego (DzUP, nr 36, z r. 1876).

³¹ T. Maciejewski, op. cit., s. 276.

³² A. Bereza, G. Smyk, W.P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 358 – Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (DzURP, 1932, nr 94, poz. 806).

³³ E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, op. cit., s. 212.



- stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia,
- pozwana władza przyjęła stan faktyczny sprzecznie z aktami,
- ze szkodą skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego (art. 84 rozporządzenia).

W takim przypadku sprawa wracała do organu administracyjnego (instancji odwoławczej), który w określonym terminie (1 miesiąca od dnia doręczenia wypisu wyroku) musiał wydać nowy akt (art. 89 rozporządzenia).

Wyroki NTA były ostateczne (art. 91 pkt. 1 rozporządzenia). Najwyższy Trybunał Administracyjny działał w latach 1922–1939³⁴. Wybuch II wojny światowej przerwał działalność NTA, którego nie reaktywowano po jej zakończeniu.

Dla rozstrzygania sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) między organami administracji a sądami administracyjnymi lub innymi sądami utworzono na mocy ustawy z dnia 25 listopada 1925 r. Trybunał Kompetencyjny z siedzibą w Warszawie. Organ ten składał się z dwóch prezesów i czternastu członków mianowanych na pięć lat przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek prezesa Rady Ministrów. Członkami Trybunału Kompetencyjnego byli sędziowie Sądu Najwyższego, sędziowie NTA oraz osoby odznaczające się szczególną znajomością prawa (wskazani przez wydziały prawa uniwersytetów państwowych), które nie piastowały żadnego stanowiska w sądownictwie i administracji³⁵. Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego było wiążące dla władz sądowych i władz administracyjnych.

Na mocy ustawy z dnia 26 marca 1935 r.³⁶ powołano na czas ograniczony (do 1940 r.) szczególny sąd administracyjny: Inwalidzki Sąd Administracyjny (dalej cyt. jako ISA). W 1940 r. miały rozpocząć działalność sądy ubezpieczeń społecznych³⁷.

ISA był związany organizacyjnie i pod względem zawodowego składu sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym. W ISA zasiadali ławnicy powołani spośród obywateli, przy czym jedna połowa była powoływana spośród inwalidów wojennych, posiadających średnie wykształcenie, a druga połowa spośród urzędników o wykształceniu prawniczym. Komplet orzekający tworzyli zwykle: sędzia zawodowy oraz po jednym ławniku z obu stron.

³⁴ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Wydawnictwo TNOiK – „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 312.

³⁵ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 245.

³⁶ Dz. U. Nr 37, poz. 262.

³⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 1961 r. Nr 41, poz. 215 ze zm.).



Do właściwości ISA należało orzekanie o legalności orzeczeń wydawanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojskowych i wojennych oraz krewnych po nich pozostających.

Postępowanie toczyło się według przepisów obowiązujących przed NTA. ISA był przede wszystkim sądem kasacyjnym, ale posiadał również tzw. uprawnienia rewizyjne³⁸, a mianowicie mógł uchylić zaskarżone orzeczenie i rozstrzygnąć sprawę co do jej istoty. Tak jak już była o tym mowa wcześniej, Inwalidzki Sąd Administracyjny miał działać do 1940 r., kiedy to miały rozpocząć działalność sądy ubezpieczeń społecznych.

Ustawa Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych przyjęta została 28 lipca 1939 r., ale weszła w życie dopiero w 1946 r.³⁹ – II wojna światowa przeszkodziła w prawidłowym funkcjonowaniu tych sądów. Tą ustawą utworzono administracyjne sądy szczególne, a mianowicie okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, jako sądy pierwszej instancji (orzekające z udziałem ławników) oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych jako sąd drugiej instancji (o składzie zawodowym)⁴⁰. Sądy te mogły rozstrzygać sprawę co do jej istoty.

Sądownictwo administracyjne po II wojnie światowej

W okresie po II wojnie światowej z przyczyn natury politycznej nie reaktywowano sądownictwa administracyjnego aż do 1980 r., kiedy to doszło do utworzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Sądownictwo administracyjne w okresie powojennym przez długi czas nie było przedmiotem zainteresowania legislatury, mimo zapowiedzi jego reaktywacji w art. 26 tzw. Małej Konstytucji z dnia 19 lutego 1947 r., który stanowił, że „osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej”⁴¹.

Dyskusje na temat koncepcji ustrojowej sądownictwa administracyjnego w Polsce trwały do lat 70. XX wieku. Koncepcja wprowadzenia sądowej kontroli administracji zapowiedziana w art. 26 Małej Konstytucji nie powiodła się, a przyczyną tego była konieczność uporządkowania ustawodawstwa

³⁸ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 244.

³⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 1961 r. Nr 41, poz. 215 ze zm.).

⁴⁰ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 244-245.

⁴¹ A. Bereza, G. Smyk, W.P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 397 – Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, art. 26 (Dz.U., 1947, nr 18, poz. 71).



administracyjnego, brak odpowiednio wykształconych kadr sędziowskich, obawa przed paraliżem tworzącej się administracji oraz nadmierna ingerencja sądu w realizację jej zadań⁴².

Zdecydowano się w końcu na pozasądową formę kontroli administracji. W ustawie z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej⁴³ przewidziano nadzór prokuratorski nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy.

Kontroli sądowej poddano jedynie działania administracji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Od 1946 r. funkcjonowały sądy ubezpieczeń społecznych (o których była wzmianka wcześniej) jako administracyjne sądy szczególne, które zostały objęte nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego. Przy Sądzie Najwyższym utworzono Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych⁴⁴.

W 1958 r. opracowano projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym, który zakładał istnienie osobnej ustawy o sądownictwie administracyjnym, obok ustawy o postępowaniu administracyjnym i ustaw regulujących ustrój administracji. Projekt ten zakładał dwuszczeblową strukturę sądów administracyjnych, zespoloną w drugiej instancji z sądownictwem powszechnym. Przewidywano powołanie wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów pierwszej instancji dla jednego lub kilku województw oraz utworzenie Izby Administracyjnej w Sądzie Najwyższym, która miała rozpoznawać skargi na decyzje naczelnych organów administracyjnych, rewizje nadzwyczajne od orzeczeń sądów wojewódzkich oraz rozstrzygać zagadnienia prawne przedstawione przez te sądy. Projekt ten nie stał się przedmiotem prac legislacyjnych, ze względu na opór władz politycznych.

Pozytywne efekty w zakresie sądownictwa administracyjnego przyniósł dopiero projekt ustawy z 1979 r., który przewidywał koncepcję rozpoznawania skarg na decyzje organów administracji państwowej przez Najwyższy Sąd Administracyjny. Sąd ten miał działać jako sąd specjalny i miał być podległy nadzorowi Sądu Najwyższego. Po zmianie nazwy tego organu na Naczelny Sąd Administracyjny (dalej cyt. jako NSA), projekt został przyjęty⁴⁵.

Uchwalona w 1980 r. ustawa z dnia 31 stycznia o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego weszła w życie w dniu 1 września 1980 r.⁴⁶ Ustawą tą powołano

⁴² Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, K. Defecińska-Tomczak, A. Korzeniowska, A. Kubiak-Kozłowska, op. cit., s. 44-45.

⁴³ Dz. U. Nr 38, poz. 346.

⁴⁴ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 251.

⁴⁵ Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, K. Defecińska-Tomczak, A. Korzeniowska, A. Kubiak-Kozłowska, op. cit., s. 45.

⁴⁶ Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.



jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne. Utworzono NSA, którego siedziba znajdowała się w Warszawie⁴⁷ oraz Ośrodki Zamiejscowe tego sądu: w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu, Lublinie, Łodzi, Białymstoku, Rzeszowie, Szczecinie i Bydgoszczy⁴⁸. Ustalanie siedzib, właściwości i organizacji Ośrodków Zamiejscowych powierzono Ministrowi Sprawiedliwości (w formie rozporządzenia)⁴⁹. Ośrodki Zamiejscowe nie miały statusu sądów odrębnych od NSA, a w szczególności nie były to sądy niższej instancji.

Do właściwości NSA należało orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i trybie określonym w dziale VI Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w przepisach ustaw szczególnych⁵⁰. Przepis art. 216 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵¹ przewidywał wniesienie skargi do NSA na tzw. milczenie organu administracji państwowej, a mianowicie w sytuacji, gdy w ustalonym w przepisach prawa terminie organ administracji państwowej nie wydał decyzji, postanowienia lub nie dokonał innej, określonej prawem czynności. Orzeczenie NSA mogło być zaskarżone w drodze rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego⁵².

Zasadniczej zmiany w zakresie właściwości NSA dokonała ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁵³. W tym roku reaktywowano po 40 latach samorząd terytorialny, wówczas jedynie w postaci samorządu gminnego. Na mocy omawianej nowelizacji NSA stał się właściwy do rozpatrywania skarg na uchwałę organu gminy i rozstrzygnięcie nadzorcze oraz stanowisko organu określone w ustawie o samorządzie terytorialnym oraz do rozpoznania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej⁵⁴.

⁴⁷ Tamże, art. 1.

⁴⁸ E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, op. cit., s. 213.

⁴⁹ A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszczyk, op. cit., s. 525 – Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu (Dz.U., 1981, nr 5, poz. 21 ze zm).

⁵⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, art. 2 (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁵¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. 1980, Nr 9, poz. 26 ze zm.).

⁵² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, art. 5 (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁵³ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 287.

⁵⁴ Tamże, s. 287-288, por. E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, op. cit., s. 222.



Do NSA mogły być też zaskarżane decyzje organu administracji państwowej wydane w postępowaniu administracyjnym oraz wydane w postępowaniach uregulowanych w ustawach szczególnych, bez względu na przedmiot sprawy, zaś postanowienia tylko wtedy, gdy dotyczyły spraw wyraźnie wymienionych w art. 196 § 3 k.p.a.⁵⁵

Ustawa z 1990 r. wprowadziła klauzulę generalną, co oznaczało, że do NSA można zaskarżać w zasadzie wszystkie decyzje administracyjne wydawane w trybie określonym w k.p.a., jak i w ustawach szczególnych.

Dalsze zmiany dotyczące NSA znajdziemy w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁵⁶. Przepis artykułu 1 tejże ustawy stanowił, że NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę administracji publicznej. Odtąd kontrolą Sądu administracyjnego objęto także inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące wynikających z przepisów prawa uprawnień lub obowiązków obywateli⁵⁷.

Nowa sytuacja powstała po uchwaleniu i wejściu w życie w dniu 17 października 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁵⁸ W nowej Konstytucji ustanowiony został mechanizm ochrony wolności i praw umożliwiający – jednostce i innym podmiotom, których wolności i prawa zostały naruszone – korzystanie ze środków ochrony i kompetencji sądów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także innych instytucji. W Konstytucji tej nie tylko ustanowiono zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), lecz także stworzono mechanizm gwarantujący jej urzeczywistnianie w postaci zamkniętego katalogu źródeł prawa, systemu podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP), ochrony konstytucyjności prawa oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁵⁹.

Najmniej różnic zdań w piśmiennictwie wywołuje postrzeganie na gruncie Konstytucji z 1997 r. treści władzy sądowniczej. Władza ta, inaczej niż ustawodawcza i wykonawcza, ma charakter apolityczny. Na gruncie takiego rozumienia istoty władzy sądowniczej można przyjąć, że na realizację funkcji tej władzy składają się działania trojkiego rodzaju:

- 1) wymierzanie sprawiedliwości,
- 2) osądzanie prawa („kontrola norm”),
- 3) orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

⁵⁷ Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, K. Defecińska-Tomczak, A. Korzeniewska, A. Kubiak-Kozłowska, op. cit., s. 50.

⁵⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Warszawa 2009.

⁵⁹ W. J. Wołpiuk, *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, Wydawnictwo Wyższej



Granice między nimi nie są ostre. Najważniejszym elementem funkcji władzy sądowniczej jest wymierzanie sprawiedliwości, co nie oznacza jednak pomniejszania roli osądzania prawa („kontroli norm”) oraz orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej – jako działań wykonywanych przez organy tej władzy.

W świetle założeń doktrynalnych oraz Konstytucji z 1997 r. niedopuszczalne jest oddziaływanie organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej na wykonywanie funkcji przez organy władzy sądowniczej (sądy i trybunały). Wynika to zwłaszcza z przyjętej w art. 173 Konstytucji zasady „odrębności” i „niezależności” sądów i trybunałów jako władzy sądowniczej od innych władz. Ten artykuł Konstytucji miał bez wątpienia wzmocnić pozycję władzy sądowniczej wobec i legislatywy, i egzekutywy, czyniąc niemożliwym „krzyżowanie się” lub „nakładanie” kompetencji organów władzy ustawodawczej czy wykonawczej z kompetencjami organów władzy sądowniczej⁶⁰.

Konstytucja ta zawiera przepisy przesadzające o systemie sądownictwa administracyjnego w Polsce. I tak art. 45 Konstytucji stanowi, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jest to gwarancja prawa jednostki do sądu. Chodzi tu również o dostęp do Sądu Administracyjnego.

Z art. 175 ust. 1 Konstytucji wynika, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, zaś art. 184 tejże Konstytucji powierza NSA oraz innym sądom administracyjnym kontrolę działalności administracji publicznej, badanie zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

W tej sytuacji przyjęty w Konstytucji model sądownictwa polega na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów: jeden obejmuje sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele, drugi zaś obejmuje sądy administracyjne z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele⁶¹.

Istotne znaczenie ma art. 176 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Artykuł ten w powiązaniu z art. 236 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami

Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, Warszawa 2008, s. 92.

⁶⁰ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 311-313.

⁶¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK – „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 463.



administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego”, przesądził o konieczności wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Wynikało z tego, że do 16 października 2002 r. musiały być uchwalone ustawy dostosowujące ustroj i funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego do wymagań Konstytucji z 1997 r.

Powyższa zapowiedź konstytucyjna została wykonana trzema ustawami:

- 1) ustawą z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶²,
- 2) ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶³,
- 3) ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁴.

Wymienione ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 roku. Do 2004 r. NSA był jedynym sądem administracyjnym i działał w ramach zasady jednoinstancyjności. Od 1 stycznia 2004 r. sądami pierwszej instancji są wojewódzkie sądy administracyjne. W myśl art. 16 § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶⁵, wojewódzki sąd administracyjny jest tworzony dla jednego województwa lub dla większej liczby województw. Tworzy je i znosi w drodze rozporządzenia Prezydent RP na wniosek Prezesa NSA. Prezydent również w ten sposób ustala siedzibę tych sądów i obszar właściwości, a także może tworzyć, poza siedzibą sądu, i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów. W związku z tą regulacją ustawy, rozporządzeniem z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości⁶⁶ Prezydent RP utworzył 14 wojewódzkich sądów administracyjnych. Jedynie w województwach lubuskim i świętokrzyskim nie było wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dla obszaru województwa lubuskiego właściwy był Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, a dla obszaru województwa świętokrzyskiego był to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. Sytuacja ta zmieniła się w drodze nowelizacji rozporządzenia

⁶² Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

⁶³ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁶⁴ Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.

⁶⁵ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 311-313.

⁶⁶ Dz. U. Nr 72, poz. 652.



Prezydenta RP z 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych, Prezydent wydał 13 sierpnia 2004 r. nowe rozporządzenie (Dz. U. Nr 187, poz. 1927), na mocy którego z dniem 11 września 2004 r. utworzono Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim – dla województwa lubuskiego i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach – dla województwa świętokrzyskiego. Oba sądy rozpoczęły swoją działalność orzeczniczą od dnia 1 lipca 2005 r. Od tego momentu w każdym województwie działa wojewódzki sąd administracyjny.

O utworzeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz wojewódzkich sądów administracyjnych w miejscowościach, w których miały siedziby ośrodki zamiejscowe NSA, przesądziła ustawa Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁷.

Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 16 grudnia 2007 r.⁶⁸ został utworzony Wydział Zamiejscowy w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wydział ten rozpoczął swoją działalność orzeczniczą w dniu 1 stycznia 2007 r. Rozpatruje on sprawy należące do właściwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ze skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej, podjęte w jednostkach organizacyjnych tych organów, które mają siedzibę w ośmiu powiatach wymienionych w rozporządzeniu oraz w mieście Radomiu, jeżeli ich kierownicy są upoważnieni do podejmowania aktów i czynności w imieniu organu. Wydział ten rozpatruje też skargi na akty i czynności organów powiatów i ich związków, organów gmin i ich związków z powiatów wymienionych w tymże rozporządzeniu, a także skargi na akty Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu⁶⁹.

Tak jak już była o tym mowa wcześniej, wojewódzkie sądy administracyjne są od dnia 1 stycznia 2004 r. sądami pierwszej instancji. Sądem drugiej instancji jest Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie.

Obowiązujące obecnie przepisy prawne przewidują generalną zasadę skargi sądowej. Klauzula generalna obejmuje wszystkie decyzje administracyjne z nielicznymi wyjątkami. Do sądu administracyjnego może być zaskarżana każda decyzja administracyjna pod zarzutem jej niezgodności z prawem, o ile nie została wyłączona na mocy ustawy.

⁶⁷ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.)

⁶⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Dz. U. Nr 256, poz. 2144 ze zm.).

⁶⁹ E. Ochendowski, Prawo..., op. cit., s. 465.



Skargę na decyzję administracyjną wnosi się do sądu po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji. Wyjątek stanowi prokurator, który nie jest ograniczony tym postanowieniem i może wnieść skargę na każdą decyzję. Skargę ma prawo wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny; z tego prawa korzystają także uczestnicy postępowania na prawach strony (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy organizacje społeczne).

Kontrola decyzji administracyjnych przez Sąd Administracyjny dotyczy tylko ich legalności czyli zgodności z prawem, a nie kwestii celowości czy słuszności. Postępowanie to ma charakter kasacyjny i sąd może zaskarżoną decyzję uchylić w całości lub w części.

Zakończenie

Podsumowując należy podkreślić, że nie można sobie wyobrazić państwa prawa bez sądowej kontroli administracji publicznej czyli bez sądownictwa administracyjnego.

Sądownictwo administracyjne w Polsce na przestrzeni wieków stało się najważniejszą gwarancją systemu państwa prawnego. Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę legalności działania administracji publicznej, kontroluje powstały akt administracyjny z punktu widzenia jego zgodności z prawem. Wynikiem tej kontroli może być uchylenie tego aktu, a nie utworzenie aktu nowego. Można złożyć skargę do tego Sądu, w związku z bezczynnością administracji (milczeniem administracji). Wynika stąd, że podmiot administrowany (jednostka) ma zagwarantowaną drogę obrony swoich praw i interesów, które zostały naruszone działalnością lub bezczynnością administracji, w postępowaniu przed Sądem Administracyjnym.

Konstytucyjne prawo do sądu i prawo do procesu oznacza uprawnienie każdego człowieka do korzystania z ochrony swoich praw podmiotowych na drodze postępowania sądowego, w tym postępowania przed sądami administracyjnymi.



BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Bereza A., Smyk G., Tekely W. P., Wrzyszczyk A., *Historia administracji w Polsce 1764–1989. Wybór źródeł*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
2. Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2013.
3. Bojanowski E., Żukowski K., *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, C. H. Beck, Warszawa 2009.
4. Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo administracyjne*, ZAKAMYCZE, Kraków 2004.
5. Kmiecik Z., Chrościelewski W., Defecińska-Tomczak K., Korzeniowska A., Kubiak-Kozłowska A., *Polskie sądownictwo administracyjne*, C. H. Beck, Warszawa 2006.
6. Kuciński J., Wołpiuk W. J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
7. Maciejewski T., *Historia administracji*, C. H. Beck, Warszawa 2006.
8. Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
9. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowo administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Wydawnictwo TNOiK – „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
10. Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK – „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
11. Wołpiuk W. J., *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, Warszawa 2008
12. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 72, poz. 652).
2. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Dz. U. Nr 256, poz. 2144 ze zm.)



3. Ustawa z dnia 22 października 1875 r. o ustanowieniu trybunału administracyjnego (Dz. U. P z 1876 r., Nr 36).
4. Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 37, poz. 262).
5. Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 1961 r., Nr 41, poz. 215 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 38, poz. 346).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst pierwotny Dz. U. Nr 30, poz. 168, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

ADMINISTRATIVE COURTS IN POLAND – HISTORICAL ASPECTS

Keywords: *history of administrative courts, judicial control over the administration, Supreme Administrative Tribunal, Supreme Administrative Court, provincial administrative courts.*

Summary

The article is devoted to the history of administrative courts in Poland. Their origins go back to the Duchy of Warsaw where administrative courts followed French principles and models from the Napoleon epoch. They were also similar in the Kingdom of Poland. Further development of administrative courts is connected with the acceptance of court standards from the invading states and the establishment of Supreme Administrative Tribunal in 1922. Its activity



Beata Kolarz: Sądownictwo administracyjne w Polsce – aspekty historyczne

was interrupted by the outbreak of the second world war. After the war administrative courts were not re-established due to political reasons till 1980, when Supreme Administrative Court was set up in Warsaw. It was the only administrative court in Poland till 2004 and it operated as the single-instance court system. On January 1st 2004 the system of two instances was introduced to Polish administrative courts. Since the time provincial administrative courts have functioned as first instance courts and Supreme Administrative Court as the second instance. Such structure of administrative courts has been in force till today.

Beata Kolarz – doktor nauk prawnych w zakresie prawa. Od 1992 r. była zatrudniona w Katedrze Powszechnej Historii Państwa i Prawa (UG) na stanowisku asystenta, a od 2000 do 2009 r. na stanowisku adiunkta. W 1999 r. obroniła rozprawę doktorską pt. „Ustrój Litwy Środkowej w latach 1920–1922”. W 2000 r. otrzymała nagrodę Rektora Uniwersytetu Gdańskiego II stopnia za rozprawę doktorską. Obecnie od 2009 r. jest zatrudniona na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu w Gdyni i jest w trakcie przygotowywania pracy habilitacyjnej na temat „Struktura i funkcjonowanie administracji publicznej w Gdyni w latach 1926–2013”. Tematyka badawcza, którą się zajmuje, to historia ustroju i prawa Litwy, historia prawa miejskiego i sądownictwa administracyjnego oraz prawo i postępowanie administracyjne we współczesnym świecie. Jej dorobek naukowy stanowi monografia związana z rozprawą doktorską, liczne artykuły, komunikaty i recenzje.



Paweł MIERZEJEWSKI

KONTROLA LEGALNOŚCI AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO SPRAWOWANA PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY – WYBRANE ASPEKTY

Słowa kluczowe: *sądy administracyjne, kontrola administracji publicznej, „prawodawca negatywny”, akty prawa miejscowego, organy jednostek samorządu terytorialnego, terenowe organy administracji rządowej.*

STRESZCZENIE

Funkcja kontrolna działalności administracji publicznej realizowana przez sądy administracyjne z uwagi na treść art. 184 zdanie drugie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) obejmuje również kontrolę aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W związku z tym ustawodawca krajowy zobligowany jest do precyzyjnego określenia przedmiotu oraz mechanizmu tej kontroli w aktach prawnych rangi ustawowej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie czterech wybranych aspektów kontroli legalności aktów prawa miejscowego sprawowanej przez polskie sądy administracyjne, to jest:

- ogólnych zagadnień związanych z kwalifikacją zaskarżonego do sądu aktu do kategorii „akt prawa miejscowego”,
- problematyki związanej z terminem na wniesienie skargi na akt prawa miejscowego,
- niedopuszczalności wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego, który wszedł w życie,
- *spectrum* orzeczniczych kompetencji sądu administracyjnego w przypadku uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego.



Autor niniejszego opracowania stawia tezę, że kontrola aktów prawa miejscowego sprawowana zasadniczo przez sądy administracyjne jest specyficznym rodzajem kontroli administracji publicznej z uwagi na potencjalny zakres ingerencji sądów administracyjnych w prawotwórczą działalność organów administracji publicznej różnych szczebli. W związku z tym regulacje normatywne określające zakres i formy takowej kontroli cechować powinna spójność legislacyjna oraz precyzja użytych w nich sformułowań. Z uwagi na fakt, iż obowiązujące w ww. materii regulacje normatywne nie są w pełni poprawne, pożądaną wydaje się w ocenie autora interwencja ustawodawcy ukierunkowana na doprecyzowanie i uporządkowanie obecnie funkcjonujących pojęć i instytucji proceduralnych.

Wprowadzenie

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ określając w art. 184 granice właściwości sądownictwa administracyjnego oraz istotę sprawowanego przez te sądy wymiaru sprawiedliwości stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej². Konstytucja RP (*vide*: art. 184 zdanie drugie) powierza ponadto w sposób bezpośredni właśnie sądom administracyjnym orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Wskazana kontrola legalności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (a więc w istocie efektów działalności legislacyjnej określonych organów administracji publicznej) jest jednym z ciekawszych przejawów kontroli działalności administracji publicznej rozumianej *sensu largo*. Kontrola ta – zgodnie z powszechnie przyjętymi zapatrywaniami – sprowadza się bowiem

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. W świetle § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 2003 r., Nr 72, poz. 652 ze zm.) w obecnych realiach ustrojowych funkcjonuje 16 wojewódzkich sądów administracyjnych; wojewódzkie sądy administracyjne są sądami rozpoznającymi sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych w pierwszej instancji (*vide*: art. 3 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 13 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

do badania legalności zaskarżonego aktu legislacyjnego w zakresie odnoszącym się do kompetencyjno-proceduralnych podstaw działania organu administracji oraz materialnoprawnych podstaw jego wydania³. Sądy administracyjne sprawując kontrolę ww. aktów pełnią przy tym rolę tzw. prawodawcy negatywnego, gdyż w zakresie swojej kognicji mogą wyeliminować dany akt z obrotu prawnego, nie obligując przy tym organu administracji do ustanowienia nowego, niewadliwego aktu normatywnego⁴.

W Konstytucji RP oraz w postanowieniach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵, będącej aktem określającym zakres wzmiankowanej kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP oraz regulującym materię określoną w art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶, ustawodawca nie zawarł definicji legalnej pojęcia „akt prawa miejscowego” ani precyzyjnych kwalifikatorów ułatwiających przyporządkowanie danego aktu do interesującego nas zbioru⁷.

W tekście p.p.s.a. ustawodawca wskazuje jedynie, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje

³ W tej materii zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2012 r. (sygn. akt II GSK 217/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁴ M. Szreniawska, *System kontroli aktów prawa miejscowego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, B. Dolnicki, J. P. Tarno (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 376.

⁵ Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązuje od dnia 1 stycznia 2004 r.; vide: art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1271 ze zm.); ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dalej w tekście głównym również w skrócie „p.p.s.a.”.

⁶ Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Z art. 1 § 2 ww. ustawy wynika z kolei, że kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

⁷ Jak słusznie wskazano w doktrynie, w Konstytucji RP poza ogólnym określeniem charakteru aktów prawa miejscowego (w art. 87 ust. 2) oraz określeniem kręgu podmiotów posiadających kompetencje w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego (w art. 94) brak jest m.in. dopuszczalnych prawnych form (nazw) tych aktów, co oznacza, że określony w Konstytucji RP system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w zakresie aktów prawa miejscowego uznać należy za otwarty; tak trafnie: P. Mijał, *Wprowadzenie* [w:] *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6, s. 47 i 48.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (*vide*: art. 3 § 2 pkt 5 ustawy)⁸. Art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. nie definiuje tym samym ww. pojęcia a przesądza jedynie zasadę zaskarżania aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego⁹.

Brak istniejącej definicji legalnej pojęcia „akt prawa miejscowego” determinuje uznanie, że we wstępnym etapie każdej sprawy sadowoadministracyjnej¹⁰, w której przedmiotem skargi jest akt legislacyjny (czyli akt zawierający normy prawne, które skarżący kwestionuje) następować musi *sui generis* rekonstrukcja tego pojęcia znajdująca swą podstawę w postanowieniach Konstytucji RP zawartych w art. 87 ust. 2 i art. 94, ustawodawstwie zwykłym oraz w zapatrywaniach doktryny i judykatury. Przedmiotowa rekonstrukcja jest oczywista zważywszy na skutek, jaki musi mieć miejsce w przypadku zainicjowania przed sądem administracyjnym sprawy, która nie należy do jego właściwości. Co oczywiste, jednoznaczne przesądzenie, że dany akt jest – bądź powinien być – aktem prawa miejscowego w konstytucyjnym tego słowa znaczeniu, umożliwia dokonanie dalszych

⁸ Należy wskazać, że pierwotnie kontrolę uchwał organów gmin stanowiących przepisy gminne oraz aktów terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego ustawodawca przewidział w art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368). Art. 16 ust. 1 pkt ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym został zmieniony z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustawy w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126). Przedmiotowa zmiana podyktowana została utworzeniem powiatów i województw jako jednostek samorządu terytorialnego, co wiązało się z rozszerzeniem kręgu organów upoważnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego.

⁹ E. Bojanowski, *Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych* [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 240.

¹⁰ W świetle art. 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawą sadowoadministracyjną jest sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. W wyroku z dnia 13 stycznia 2012 r. (sygn. akt I OSK 1421/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że przepis art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych nie jest przepisem procesowym, lecz ustrojowym, określającym podstawowe kryterium sprawowania kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne. Chodzi bowiem o to, że przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, a więc ochrona praw podmiotowych jednostek. Z kolei w wyroku z dnia 1 września 2011 r. (sygn. akt I OSK 1499/10; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepis art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych jest przepisem wyznaczającym jedynie ramy sądowej kontroli. Nie jest to przepis określający reguły postępowania sadowoadministracyjnego albowiem te zawarte są w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

czynności kontrolnych zmierzających do zbadania, czy zostały zachowane warunki jego legalności¹¹.

Poza problemami natury kwalifikacyjnej, z kontrolą przejawów działalności prawotwórczej administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne wiążą się również inne zagadnienia, mające swe źródło w obowiązującej regulacji normatywnej. Warto mieć bowiem na uwadze, iż w analizowanym przypadku przedmiotem kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny nie jest akt stosowania prawa w sprawie indywidualnej (na przykład decyzja administracyjna czy postanowienie) ale akt generalny – będący w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

W założeniu ustawodawcy sądowa kontrola aktów prawa miejscowego dotyczyć ma więc takich aktów, które zawierając w swej treści normy generalne i abstrakcyjne i stanowiąc niejednokrotnie podstawę rozstrzygnięć wydawanych w sprawach indywidualnych, skierowane są do nieokreślonego kręgu adresatów¹².

Przedmiotowe opracowanie, które w założeniu autora ma mieć charakter propedeutyczny, przedstawia wybrane aspekty kontroli legalności aktów prawa miejscowego sprawowanej przez polskie sądy administracyjne. Pierwszym analizowanym zagadnieniem jest kwalifikacja zaskarżonego do sądu aktu do kategorii „akt prawa miejscowego” jak i wynikające z niej skutki. W ocenie autora na analizę zasługuje również problematyka terminu na wniesienie skargi na akt prawa miejscowego (z uwagi na regulację odsyłającą zawartą w art. 53 § 2 p.p.s.a.) oraz zagadnienie niedopuszczalności wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego, który wszedł w życie (art. 61 § 3 zdanie pierwsze p.p.s.a. w kontekście określonej w art. 61 § 1 p.p.s.a. zasady o względnej niesuspensywności skargi). Finalnie analizie poddane zostają również orzecznicze kompetencje sądu administracyjnego w przypadku uwzględnienia skargi mającej za przedmiot akt prawa miejscowego (na tle art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz przepisów odrębnych).

¹¹ D. Dąbek, *Wprowadzenie [w:] Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 76.

¹² W kontekście działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego M. Stahl słusznie wskazuje, że znaczenie sądowej kontroli aktów prawa powszechnie obowiązującego wynika nie tylko z tego, iż działalność prawotwórcza stanowi jedną z najważniejszych kompetencji samorządu terytorialnego, m.in. przesądzającą o jego pozycji ustrojowej i samodzielności, ale także z ich generalnego i abstrakcyjnego charakteru; zob. szerzej: M. Stahl, *Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2010, nr 5–6 – *Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980–2010*, s. 409.



Problematyka kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego

Różne są czynniki determinujące wyodrębnienie w danym systemie prawnym kategorii prawa miejscowego wśród wszystkich form działalności prawotwórczej administracji. Jak wskazuje M. Bogusz, w polskich realiach za czynniki te uważa należy zwłaszcza szerokie zaangażowanie organów administracji publicznej różnych szczebli w działalność prawotwórczą oraz terytorialnie zróżnicowany zakres obowiązywania prawa stanowionego przez administrację. Autor ten zauważa również, że pojęcie „prawo miejscowe” nie było i nadal nie jest rozumiane w doktrynie prawa w sposób jednolity¹³. Z pomocą nie przychodzi również obowiązująca regulacja normatywna. Należy wskazać, że dyspozycja art. 184 Konstytucji RP, która w kwestii kwalifikacji danego aktu do kategorii aktu prawa miejscowego winna mieć zasadnicze znaczenie, nie zawiera w swej treści pojęcia „prawo miejscowe”, „przepisy prawa miejscowego” czy „akt prawa miejscowego”. W przepisie tym ustawodawca konstytucyjny mówi bowiem ogólnie o „uchwałach organów samorządu terytorialnego i aktach normatywnych terenowych organów administracji rządowej” jako aktach, które stanowią przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej¹⁴.

Z treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP rozpatrywanego łącznie z art. 94 Konstytucji RP wynika z kolei, że „akt prawa miejscowego” jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go ustanowił¹⁵. Oznacza to, że akt prawa miejscowego ma zawsze ograniczony

¹³ M. Bogusz, *Pojęcie prawa miejscowego w rozumieniu doktrynalnym oraz w rozumieniu Konstytucji z 1997 r.* [w:] *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 31. Warto odnotować, że M. Bogusz w ww. pracy w sposób kompleksowy przedstawia koncepcję działalności prawotwórczej administracji publicznej (s. 19–31), pojęcie prawa miejscowego w rozumieniu doktrynalnym oraz w rozumieniu Konstytucji RP z 1997 r. (s. 31–39) oraz klasyfikację aktów prawa miejscowego *de lege lata* (s. 39–43).

¹⁴ W doktrynie wskazuje się, że samo nazwanie jakiegoś aktu na przykład „zarządzeniem” lub „uchwałą” nie wystarczy do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne jest bowiem ustalenie, czy dany akt ma w istocie charakter powszechnie obowiązujący, kto jest adresatem norm postępowania z niego wyprowadzonych, na jakiej podstawie został on podjęty oraz w jaki sposób został podany do powszechnej wiadomości; zob.: J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przeгляд Sejmowy”, 2000, nr 3, s. 30.

¹⁵ Terytorialny zasięg obowiązywania danego aktu determinuje również uznanie tegoż aktu za akt prawa miejscowego; zob. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1332/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.



obszar obowiązywania. Obszar ten determinowany jest obszarem działania organu realizującego przypisaną mu kompetencję prawotwórczą. Ponadto z art. 94 Konstytucji RP wynika, że aktem prawa miejscowego jest wyłącznie akt wydany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie¹⁶. Art. 94 zdanie drugie Konstytucji RP stanowi również, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja RP nie wymaga przy tym, aby w upoważnieniach do stanowienia aktów prawa miejscowego, tak jak w upoważnieniach do stanowienia rozporządzeń (*vide*: art. 92 Konstytucji RP) zawarte były wytyczne dotyczące treści aktu. Rozwiązanie takie świadczy o woli ustawodawcy konstytucyjnego co do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania, za pomocą przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu¹⁷.

W związku z treścią art. 87 ust. 2 Konstytucji RP można jednakże skonstatować, że kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego winna następować w razie stwierdzenia, że dany akt zawiera chociażby jeden przepis wyrażający normę powszechnie obowiązującą na obszarze działania organu, który dany akt wydał¹⁸. Zasadnym jest jednakże wskazanie, że ocena, czy dany akt zawiera normy powszechnie obowiązujące, jest w istocie zadaniem niełatwym. Jak wskazuje zasadnie D. Dąbek, problemem może być bowiem ustalenie czy dany akt jest skierowany

¹⁶ Zob. szerzej w tej materii: W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994, *passim*; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Kraków 2004, *passim*. Ponadto zob.: M. Wiącek, *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 104 i n.

¹⁷ Zob. P. Trybuszewski, *Działalność prawotwórcza wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów* [w:] *Status prawny wojewody*, M. Chmaj (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 65; zob. nadto: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 1999 r. (sygn. akt III SA 1721/99, publ. OSS 2000/4/114) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 745/06; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹⁸ Należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż za akt prawny można uznać wyłącznie akt o charakterze generalnym a nie indywidualnym (zob. m.in. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 333/05, System Informacji Prawnej LEX nr 228249). Ponadto kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego (prawa powszechnie obowiązującego) musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia czy wydania aktu nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, System Informacji Prawnej LEX nr 81765).



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

na zewnątrz, do mieszkańców i innych podmiotów, czy też jest adresowany jedynie do wewnątrz danego układu organizacyjnego administracji¹⁹.

Należy zauważyć, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny mieć charakter generalny i abstrakcyjny. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie jego cech, a nie poprzez wymienienie tego adresata z nazwy²⁰. Podnosi się również, że cechą istotną aktów normatywnych jest ich adresowanie jedynie do potencjalnych adresatów odpowiadających określonym cechom²¹ i realne kształtowanie przez nie sytuacji prawnej ich adresatów²².

Z kolei abstrakcyjność danej normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji²³.

¹⁹ D. Dąbek, *Powszechny charakter aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 85.

²⁰ Warto w tym miejscu wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 185/06; OwSS 2007/1/13/13), w którym sąd uznał, że uchwała zarządu powiatu w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych jest aktem prawa miejscowego pomimo oznaczenia w jej treści poszczególnych aptek wraz z godzinami ich otwarcia. Uchwała taka jest bowiem podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego, normuje materię o charakterze ogólnym i obejmuje swym zakresem szeroki krąg podmiotów (zarówno apteki funkcjonujące na terenie danego powiatu jak i osoby korzystające z usług farmaceutycznych; zob. także w tej materii: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2001 r. (sygn. akt II SA/Ka 1079/01; System Informacji Prawnej Lex nr 166997). Z kolei w wyroku z dnia 26 listopada 1991 r. (sygn. akt SA/Wr 1010/91, publ. ONSA 1992/1/10) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w przypadku władczego i jednostronnego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach indywidualnie określonego podmiotu uchwała zarządu gminy jest decyzją administracyjną w rozumieniu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, co uniemożliwia jej zaskarżenie do sądu administracyjnego na podstawie obowiązujących wówczas przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym.

²¹ K. M. Ziemiński, *Przesłanki, treść, i rodzaje aktów normatywnych administracji publicznej. Akty powszechnie obowiązujące stanowione przez administrację rządową* [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. M. Ziemiński, *System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 109.

²² Kompleksowej charakterystyki tych skutków na tle działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego dokonali A. Szewc i T. Szewc; zob. szerzej: *Charakterystyka działalności uchwalodawczej organów samorządu terytorialnego* [w:] *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 1999, s. 18–21. Ponadto w tej materii: D. Dąbek, *Abstrakcyjny i generalny charakter aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 80–84.

²³ Mając na uwadze przedmiotowe zapatrywanie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 9 listopada 2011 r. (sygn. akt I OZ 834/11; Centralna Baza Orzeczeń



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

W związku z powyższym zapatrywaniem akty prawa miejscowego muszą być niejako „aktami powtarzalnymi”, co oznacza, że zawarte w nich normy nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (użycie)²⁴.

Jak słusznie wskazuje M. Bogusz, konsekwencją silnego zróżnicowania aktów prawa miejscowego są ich stosunkowo liczne klasyfikacje doktrynalne. Zastosowanie tzw. kryterium „kombinowanego”, uwzględniającego zarówno treść aktu normatywnego, jak i rodzaj upoważnienia ustawowego, na podstawie którego akt ten został wydany, umożliwi wyróżnienie w ramach prawa miejscowego trzech grup aktów normatywnych: aktów zawierających przepisy wykonawcze, aktów zawierających przepisy porządkowe oraz aktów zawierających przepisy ustrojowo-organizacyjne (strukturalno-organizacyjne)²⁵. Ani Konstytucja RP ani p.p.s.a. nie wprowadza rozróżnienia w kwestii możliwości zaskarżenia aktów prawa miejscowego określonej kategorii. Oznacza to, że przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej może być każdy akt należący do ww. kategorii.

Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego określone znaczenie ma również aspekt kompetencyjny. Z oczywistych względów, kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego, przypisanej mocą ustawy, nie można domniemywać ani delegować. Kompetencja prawodawcza może mieć z kolei postać tzw. kompetencji ogólnej wyznaczonej przez akt konstytuujący dany organ oraz kompetencji wykonawczej (szczegółowej), płynącej z przepisów szczegółowych, najczęściej zaliczanych do prawa materialnego²⁶.

Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl) wskazał, że uchwała o utworzeniu szkoły nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem aby dana uchwała mogła być uznana za akt prawa miejscowego, musi dotyczyć spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, musi być aktem prawnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym – musi zawierać przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie. W doktrynie prawa na tle zagadnień związanych z kwalifikacją określonych aktów do kategorii aktów prawa miejscowego wskazano, że nie są prawem miejscowym akty wyznaczające organom wykonawczym określone cele oraz kierunki działania. Tego typu akty winny być kwalifikowane jako akty kierownictwa wewnętrznego; tak. P. Mijał, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego* [w:] *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6, s. 53.

²⁴ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Kr 780/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl) oraz w wyroku z dnia 11 października 2012 r. (sygn. akt III SA/Kr 228/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl).

²⁵ M. Bogusz, *Akt prawa miejscowego i klasyfikacja aktów prawa miejscowego de lege lata* [w:] *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 41.

²⁶ Por.: A. Karwowski, *Akty prawa miejscowego* [w:] *Zasada jawności stanowienia aktów*



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

Mając na uwadze treść art. 94 zdanie drugie Konstytucji RP należy wskazać, że katalog organów posiadających kompetencje ogólne do stanowienia aktów prawa miejscowego w polskich realiach nie został określony w jednym akcie normatywnym rangi ustawowej. W polskim systemie prawa pozytywnego nie obowiązuje bowiem jedna ustawa określająca w sposób kompleksowy zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego jak i *spectrum* organów posiadających w materii ich wydawania kompetencje prawotwórcze. Odpowiedzi na pytanie, jakie organy jednostek samorządu terytorialnego oraz jakie terenowe organy administracji rządowej mają kompetencje do wydania aktów prawa miejscowego poszukiwać należy w aktach z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego²⁷.

I tak z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁸ wynika, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda²⁹ oraz organy niezespólonej administracji rządowej³⁰ stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Z kolei możliwość zaskarżenia do sądu

prawa miejscowego, Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, B. Dolnicki, J. P. Tarno (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 376; zob. również: P. Mijał, *Konstrukcja upoważnień ustawowych [w:] Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6, s. 61–62 oraz D. Dąbek, *Zakaz przenoszenia kompetencji prawotwórczej [w:] Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 99–100.

²⁷ W tym przypadku mówimy o tzw. kompetencji generalnej. O tym, kiedy tych kompetencji użyć decydować będą normy prawa materialnego.

²⁸ Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

²⁹ W świetle art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

³⁰ Enumeratywny katalog tych organów ustawodawca zawarł w art. 56 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. W świetle tej regulacji organami niezespólonej administracji rządowej są: dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Przyznanie tak licznej grupie organów generalnego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego jest krytykowane w doktrynie prawa; zob. P. Mijał, *Akty prawa miejscowego terenowych*



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

administracyjnego aktów prawa miejscowego wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej ma swe źródło w art. 63 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespolej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego³¹.

Mając zaś na uwadze kompetencje prawotwórcze organów jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać, że kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego posiadają:

- rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta (wynika to z art. 41 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³²);
- rada powiatu oraz zarząd powiatu (wynika to z art. 42 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³³);
- sejmik województwa (wynika to z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁴).

Z kolei możliwość zaskarżania aktów prawa miejscowego stanowiących przez ww. organy ma swe źródło w regulacjach art. 101 ust. 1 u.s.g.³⁵, art. 87 ust. 1 u.s.p.³⁶ oraz w art. 90 ust. 1 u.s.w.³⁷.

organów administracji rządowej [w:] Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6, s. 56 i n.

³¹ Zob. szerzej: M. Chmaj, K. Golat, *Wewnątrzadministracyjna i sądownoadministracyjna weryfikacja działań podejmowanych przez wojewodę [w:] Status prawny wojewody*, M. Chmaj (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Hadlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 51–54.

³² Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; dalej w tekście głównym w skrócie „u.s.g.”.

³³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.; dalej w tekście głównym w skrócie „u.s.p.”.

³⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.; dalej w tekście głównym w skrócie „u.s.w.”.

³⁵ Zgodnie z regulacją zawartą w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

³⁶ Zgodnie z regulacją zawartą w art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

³⁷ Zgodnie z tą regulacją każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

Uzupełniająco należy wskazać, że art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. stanowi, iż kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt. 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotowa regulacja oznacza, że kognicją sądu administracyjnego objęte są również tzw. akty generalne podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które nie stanowią aktów prawa miejscowego, to jest aktów posiadających wskazane powyżej cechy. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów z dnia 21 lipca 2008 r.³⁸ o właściwości sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy, które nie stanowią aktów prawa miejscowego, przesądzające znaczenie ma to, że uchwała lub zarządzenie zostały podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, przy czym sprawa taka może dotyczyć większej lub mniejszej grupy osób, a nawet określonej osoby.

Co oczywiste, przepis art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. podobnie jak regulacja zawarta w art. 3 § 2 pkt 5 ww. ustawy (odnosząca się wprost do aktów prawa miejscowego) pozostaje w ścisłym związku z przepisami ww. ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego, które określają nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Należy mieć jednak na uwadze, że nie wszystkie akty podjęte na przykład przez organ wykonawczy gminy będą mogły stanowić przedmiot nadzoru³⁹.

Uznanie z kolei przez sąd administracyjny, że zaskarżony akt posiada ww. cechy specyficzne, a zatem należy do kategorii aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., względnie uznanie, że akt ten jest aktem należącym do kategorii wskazanej w art. 3 § 2 pkt 6 ww. ustawy, otwiera drogę do dalszych czynności w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Stwierdzenie na etapie wstępnej kontroli skargi⁴⁰ jak i w dalszym toku

³⁸ Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt I OPS 4/08, publ. ONSAiWSA 2008/6/90.

³⁹ W wyroku z dnia 18 maja 2009 r. (sygn. akt II SA/Gl 104/09; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach skonstatował, że akt administracyjny wydany przez wójta na podstawie art. 23 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169 ze zm.) jest innym aktem organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, i jako taki nie podlega nadzorowi w trybie ustawy o samorządzie gminnym. Zob. szerzej: M. Chlipała, *Zarządzenie wójta gminy jako przedmiot nadzoru i kontroli [w:] Zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 12, s. 18.

⁴⁰ W świetle § 32 ust.1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

postępowania, że dany akt nie należy do żadnej z ww. kategorii obliguje z kolei sąd administracyjny do wydania postanowienia o odrzuceniu skargi z uwagi na to, że zainicjowana przed tym sądem sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (vide: art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 p.p.s.a.).

Termin na wniesienie skargi mającej za przedmiot akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego bądź terenowych organów administracji rządowej

Należy wskazać, że zgodnie z ogólną regulacją zawartą w art. 53 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Z kolei w przypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a ww. ustawy⁴¹, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (vide: art. 53 § 2 p.p.s.a.).

Powyższa regulacja normatywna nie odnosi się w żaden sposób do kwestii terminu na wniesienie skargi na akty generalne organów jednostek samorządu terytorialnego bądź terenowych organów administracji rządowej

wewnętrznej urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1646) po wniesieniu skargi do sądu przewodniczący wydziału niezwłocznie bada, czy skarga czyni zadość wymaganiom formalnym i czy został uiszczony wpis, a w razie potrzeby wzywa do usunięcia braków formalnych oraz do uiszczenia wpisu, chyba że został złożony wniosek o przyznanie prawa pomocy. Ponadto z regulacji zawartej w § 34 ww. Regulaminu wynika, że przewodniczący wydziału przekazuje sprawę sędziemu sprawozdawcy, bez wzywania do uiszczenia wpisu, jeżeli z treści skargi wynika, że podlega ona odrzuceniu. W istocie więc stwierdzenie na etapie wstępnej kontroli warunków formalnych skargi jak i jej dopuszczalności, że dany akt nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obliguje przewodniczącego wydziału orzeczniczego w wojewódzkim sądzie administracyjnym do przekazania sprawy sędziemu sprawozdawcy celem możliwości rozważenia jej odrzucenia. Następnie może się okazać, że dogłębna analiza treści zaskarżonego do sądu aktu (dokonana przez sędziego sprawozdawcę) nie daje podstaw do wydania postanowienia o odrzuceniu skargi z uwagi na to, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

⁴¹ Chodzi w tym wypadku o: a) inne niż wskazane w art. 3 § 2 pkt 1-3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 ww. ustawy); b) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (art. 3 § 2 pkt 4a ww. ustawy).



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

(czyli te wskazane w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Terminy te nie zostały również określone w treści ustaw samorządowych oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. W ww. regulacjach wskazano jednakże, że warunkiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest bezskuteczne wezwanie organu, który wydał dany akt, do usunięcia naruszenia prawa⁴².

Warto wspomnieć, że art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowił w tej materii, że skargę wnosi się bezpośrednio do sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w innych przypadkach w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o podjęciu aktu lub innej czynności organu uzasadniającej wniesienie skargi. Tym samym, zdarzeniem, z którym związany był termin na wniesienie skargi, było doręczenie rozstrzygnięcia względnie aktu, a w przypadku gdy rozstrzygnięcie to (ten akt) nie podlegało doręczeniu, zdarzeniem tym było dowiedzenie się lub możliwość dowiedzenia się o podjęciu aktu. Od tego też dnia rozpoczynał swój bieg termin 30 dni na wniesienie skargi.

Z uwagi na istniejące w orzecznictwie sądowym rozbieżności dotyczące się terminu i trybu wnoszenia skarg na akty generalne niepodlegające doręczeniu, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioskiem z dnia 8 lutego 2007 r., na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 oraz art. 264 § 1, 2 i 3 p.p.s.a., zwrócił się o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały wyjaśniającej: „czy art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami ma zastosowanie w zakresie skarg wnoszonych do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”. W obowiązującym po dniu 1 stycznia 2004 r. stanie prawnym powstała bowiem konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, jak należy liczyć termin wniesienia skargi na akt (w realiach wniosku złożonego przez Prezesa NSA – uchwałę rady gminy), który nie podlega doręczeniu.

⁴² Ustawa o samorządzie gminnym (vide: art. 101 ust. 1), ustawa o samorządzie powiatowym (vide: art. 87 ust. 1) oraz ustawa o samorządzie województwa (vide: art. 90 ust. 1) posługują się sformulowaniem „*bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia*”. Z kolei art. 63 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespółonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Zob. szerzej w tej materii: M. Stahl, *Terminy i tryb zaskarżania aktów prawa miejscowego oraz wymogi formalne przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego* [w:] *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 49 i n.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

W uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r.⁴³ podjętej w składzie 7 sędziów, przesądzającej sporną dotychczas kwestię, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. ma zastosowanie do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Uzasadniając wydane rozstrzygnięcie Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że rozumowanie przyjęte w uchwale z dnia 4 maja 1998 r. nie jest możliwe do zaakceptowania w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. z uwagi na dokonaną istotną zmianę stanu prawnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. wiąże termin wniesienia skargi ze zdarzeniami, jakimi są: wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa oraz odpowiedź organu na to wezwanie. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 4 p.p.s.a., i wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., mają taki sam charakter prawny i służą temu samemu celowi, którym jest wykorzystanie możliwości załatwienia sprawy przez organ bez konieczności wnoszenia skargi do sądu. W związku z tym, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma racjonalnych podstaw do wyłączenia stosowania art. 53 § 2 p.p.s.a. w przypadku wnoszenia skargi na uchwałę organu gminy, z koniecznym wszakże uwzględnieniem specyficznych unormowań dotyczących wnoszenia skargi na uchwałę rady gminy.

Kolejnym zagadnieniem, na które warto zwrócić uwagę, jest przewidziany w przepisach p.p.s.a. termin na wniesienie skargi przez podmioty wykonujące kontrolę działalności administracji publicznej w interesie publicznym oraz w imię ochrony praw obywatelskich, tj. prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka.

Otóż w świetle art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia

⁴³ Sygn. II OPS 2/07, publ. ONSAiWSA 2007/3/60; należy mieć także na uwadze, że w uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 4 maja 1998 r. (sygn. FPS 1/98, publ. ONSA 1998/3/78) przyjęto, iż sprawie zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu gminy w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawa o samorządzie gminnym) stosuje się termin do wniesienia skargi określony w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, którego bieg rozpoczyna się od dnia doręczenia skarżącemu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, gdy odpowiedź została doręczona przed upływem dwumiesięcznego terminu przewidzianego dla rozpatrzenia wezwania. Jeżeli odpowiedzi nie doręczono, termin do wniesienia skargi biegnie od dnia upływu tego dwumiesięcznego terminu; jednakże gdy spóźniona odpowiedź na wezwanie została doręczona przed upływem terminu do wniesienia skargi, termin ten liczy się od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Ustawodawca zastrzegł jednocześnie (*vide*: zdanie drugie art. 53 § 3 p.p.s.a.), że termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Literalne brzmienie tej regulacji (w kontekście jej zamieszczenia w jednej z jednostek redakcyjnych tego samego artykułu p.p.s.a.) może determinować uznanie, że w takim przypadku ww. podmioty chcąc zaskarżyć do sądu administracyjnego konkretny akt prawa miejscowego związane są terminem wskazanym w art. 53 § 2 ww. ustawy. Ustawodawca wskazuje bowiem w treści art. 53 § 3 ww. ustawy, że „[...] termin ten – a więc termin sześciu miesięcy [...] – nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej”. Z oczywistych względów takie rozumienie ww. przepisu prowadzić musi do nielogicznych wniosków. Jedynym logicznym rozumieniem tej regulacji jest przyjęcie, że ustawodawca w tym konkretnym wypadku nie przewiduje jakiegokolwiek terminu na wniesienie skargi na akt prawa miejscowego przez ww. podmioty⁴⁴. W tym sensie wniesienie skargi na akt prawa miejscowego przez ww. podmioty nawet w znacznym odstępie czasu od dnia opublikowania tego aktu nie ma wpływu na kwestię jej dopuszczalności.

Niedopuszczalność wstrzymania wykonalności aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej

Kolejną kwestią wartą przybliżenia w niniejszym opracowaniu jest określona w art. 61 § 3 zdanie pierwsze p.p.s.a. niemożliwość wstrzymania wykonania przez sąd administracyjny (po przekazaniu skargi przez organ) przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie⁴⁵. W świetle tej regulacji, po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać

⁴⁴ Jak wskazuje E. Bojanowski ww. podmioty nie są związane żadnym terminem, gdy chodzi o skargę na akt prawa miejscowego, co oznacza, że mogą ją wnieść w każdym czasie po powzięciu przekonania o niezgodności takiego aktu z prawem; zob. E. Bojanowski, *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym* [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 255.

⁴⁵ Pomijam w tym miejscu zagadnienia związane z warunkami dopuszczalności skargi w kontekście możliwości uzyskania ochrony tymczasowej, charakter postępowania w przedmiocie ochrony tymczasowej oraz analizę przesłanek ochrony tymczasowej.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części zaskarżonego aktu lub czynności⁴⁶, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

W związku z tak określoną regulacją normatywną nie ma wątpliwości co do tego, że przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny pierwszej instancji niemożliwym jest wstrzymanie wykonania ogłoszonego aktu prawa miejscowego, którego wszystkie przepisy weszły już w życie (stały się obowiązującym prawem). Podobnie niemożliwym jest wstrzymanie wykonania części przepisów danego aktu (na przykład kilku kliku jednostek redakcyjnych uchwały podjętej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego) w sytuacji gdy przepisy te już obowiązują. Akt taki (odpowiednio – jego część) od momentu swojego wejścia w życie staje się bowiem częścią obowiązującego systemu prawa pozytywnego ze wszelkimi tego konsekwencjami⁴⁷.

Należy uznać, że w następstwie wniesienia skargi i złożenia stosownego wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez wojewodę, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Prawa Dziecka⁴⁸ sąd administracyjny może orzec o wstrzymaniu wykonania ogłoszonego aktu prawa

⁴⁶ Brzmienie art. 61 § 3 zdanie pierwsze ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odnosząc się do zaskarżonego do sądu aktu lub czynności odsyła do § 1 art. 61 ustawy, który stanowi, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Z kolei w art. 61 § 2 pkt 3 ww. ustawy wskazano, że w razie wniesienia skargi na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz na akty terenowych organów administracji rządowej – właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie uchwały lub aktu w całości lub w części, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie. Sposób zredagowania tych przepisów *prima facie* budzi określone wątpliwości.

⁴⁷ W wyroku z dnia 16 marca 2010 r. (sygn. akt I OSK 1646/09; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny z odwołaniem się do uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maj 2000 r. (sygn. akt OPS 1/00; publ. ONSA 2000, nr 4, poz. 134) wyraził pogląd, że nie jest dopuszczalne wstrzymanie wykonania aktów organów samorządu terytorialnego stanowiących przepisy powszechnie obowiązujące, ponieważ wykonanie aktu normatywnego polega w istocie na wprowadzeniu tego aktu w życie. Jeżeli więc akt zawierający przepisy prawa miejscowego wszedł w życie, to stał się obowiązującym prawem i nie może być mowy o wstrzymaniu jego wykonania.

⁴⁸ W doktrynie wskazuje się, że istnieje wątpliwość co do tego, czy nie mający mocy obowiązującej akt prawa miejscowego (to jest akt, który nie wszedł jeszcze w życie) może w ogóle naruszać czyjś interes prawny; zob. M. Stahl, *Szczegółowe problemy procesowe związane z zaskarżaniem aktów prawa miejscowego* [w:] *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 55.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

miejscowego w sytuacji, gdy akt został już ogłoszony, ale jeszcze nie wszedł w życie (*argumentum a contrario* z art. 61 § 3 zdanie pierwsze p.p.s.a.). Orzeczenie takie z uwagi na swój suspensywny skutek wstrzymuje jednakże nie tyle tradycyjnie rozumiane „wykonanie” aktu (gdyż w tej sytuacji o tradycyjnym „wykonaniu” aktu nie może być mowy), lecz wprowadzenie tego aktu w życie. W tym bowiem przypadku wykonanie aktu oznacza wprowadzenie tego aktu w życie.

Na tle ww. regulacji normatywnej powstaje jednakże pytanie czy możliwe jest wstrzymanie wykonania przez sąd administracyjny aktu prawa miejscowego, który w ogóle nie został jeszcze ogłoszony – mając na uwadze okoliczność, że przyczyny braku publikacji mogą być różne. Niejednokrotnie brak publikacji podyktowany jest wyłącznie przeświadczeniem organu podejmującego dany akt co do jego charakteru, determinującym uznanie, że dany akt nie jest aktem prawa miejscowego.

W ocenie autora odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna gdyż wstrzymanie wykonania takiego aktu oznaczałoby unicestwienie aktualizacji obowiązku podjęcia tych zachowań, które są opisane w treści aktu⁴⁹.

Z jednej strony warto mieć bowiem na uwadze, że akty normatywne, w tym zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, objęte są obowiązkiem ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co wynika z dyspozycji art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych⁵⁰. Ponadto akty te – zgodnie z regulacją zawartą w art. 4 ust. 1 ww. ustawy – wchodzą w życie co do zasady po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z art. 88 Konstytucji RP oraz z regulacji ww. ustawy wynika wprost, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych⁵¹. Sąd administracyjny rozpatrując z kolei wniosek o wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego, który nie został jeszcze ogłoszony

⁴⁹ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, B. Dolnicki, J. P. Tarno (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 77; zob. nadto w tej materii: P. Zaborniak, *Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Administracja, Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, 2008, nr 3, *passim*.

⁵⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.

⁵¹ Tak zasadnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 października 2008 r. (sygn. akt I OSK 701/08; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl).



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

w stosownym publikatorze nie ma prawnych podstaw do odrzucenia takiego wniosku (z uzasadnieniem ukierunkowanym na niemożność wstrzymania tego typu aktów) ani do umorzenia prowadzonego postępowania incydentalnego (w kwestii wstrzymania wykonania) jako bezprzedmiotowego.

Z drugiej strony należy mieć świadomość, że przedmiotem skargi może stać się niepublikowany wcześniej akt, którego powszechny charakter (i wynikające z tego obowiązki o różnym charakterze) zostanie dopiero potwierdzony w toku postępowania sądowego. W realiach spraw rozpatrywanych przed sądem administracyjnym zdarza się bowiem często, że dopiero sąd stwierdza, iż przedmiot skargi stanowi w istocie akt prawa miejscowego, który powinien być opublikowany zgodnie z regułami publikowania aktów prawa miejscowego⁵².

W reasumpcji powyższego uzasadnioną wydaje się konstatacja, że sąd administracyjny ma możliwość wydania orzeczenia w przedmiocie „wstrzymania wykonalności” aktu, który z określonych przyczyn w ogóle nie został ogłoszony a stanowi akt prawa miejscowego. W tym przypadku skutkiem „wstrzymania wykonania” takiego aktu będzie jednakże w istocie wstrzymanie jego publikacji oraz w dalszej konsekwencji – niemożliwość wprowadzenia danego aktu w życie.

Kompetencje orzecznicze sądu administracyjnego w przypadku uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego

Ostatnią kwestią wartą przedstawienia w niniejszym opracowaniu są kompetencje orzecznicze sądu administracyjnego w przypadku uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego.

Kwestia ta jawi się jako niezwykle istotna, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że w p.p.s.a. formy wyroku uwzględniającego skargę na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 przedmiotowego aktu normatywnego,

⁵² W postanowieniu z dnia 25 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Bk 534/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że wynikające treści art. 61 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wykluczenie tzw. ochrony tymczasowej dotyczy wyłącznie przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie. Stwierdzenie w toku postępowania sądowego braku publikacji danej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym dla potrzeb rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania oznacza zaś, że nie dotyczy jej wyłączenie z dopuszczalności udzielenia tzw. ochrony tymczasowej, o którym to wyłączeniu mowa w art. 61 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

określone zostały w jednym artykule – to jest w art. 147 § 1 i § 2⁵³. Uwzględnienie skargi na podstawie ww. przepisu (to jest art. 147 § 1 ww. ustawy) polega zasadniczo na stwierdzeniu nieważności uchwały lub aktu w całości lub w części albo na stwierdzeniu, że zaskarżona uchwała lub akt zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Co istotne, ww. sankcję „nieważności” określono również w samorządowych ustawach ustrojowych. Stosownie bowiem do art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w. nieważną jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Należy jednakże pamiętać, że regulacje art. 91 ust. 4 u.s.g. oraz art. 79 ust. 4 u.s.p. przewidują, że w wypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz tylko wskazuje się, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Ustawodawca w treści wzmiankowanych aktów normatywnych nie wyjaśnił jednakże, kiedy mamy do czynienia z „nieistotnym naruszeniem prawa”. Ponadto z treści ww. ustaw nie wynika, czy uprawnienie do wskazania, że uchwałę wydano z nieistotnym naruszeniem prawa przysługuje sądowi administracyjnemu. W regulacjach tych ustawodawca posługuje się bowiem sformułowaniem „w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru [...]”.

W wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r.⁵⁴ Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że możliwość stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, a w konsekwencji tego stanu rzeczy wskazanie, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, przysługuje tylko organowi nadzoru. Kontrolując uchwałę zaskarżoną przez organ nadzoru, sąd administracyjny ocenia tylko, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia jej nieważności. Z tych względów art. 91 ust. 4 u.s.g. nie może być uznany za przepis wyłączający – zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdzenie nieważności uchwał przez sąd administracyjny, a pozwalający stwierdzić, że uchwały zostały wydane z naruszeniem prawa.

W głosie do przedmiotowego orzeczenia T. Lewandowski⁵⁵ zasadnie wskazał, że z punktu widzenia sądu administracyjnego rozpoznającego sprawę

⁵³ W doktrynie zasadnie wskazano (zob. M. Stahl, *Wprowadzenie [w:] Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3, s. 41–42), że ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera niewiele przepisów, w których wprost znajduje się odniesienie do kontroli aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5, art. 53 § 3, art. 61 § 2 pkt 3 i § 3, art. 147, a poprzez wykładnię art. 53 § 2). W związku z tym w każdym przypadku kontroli aktów prawa miejscowego przepisy proceduralne, ogólne i szczegółowe, muszą być stosowane łącznie, we wzajemnym powiązaniu.

⁵⁴ Sygn. akt II GSK 357/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵⁵ Vide: T. Lewandowski, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 357/11)*; System Informacji Prawnej LEX.



na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., bez znaczenia jest, że przepisy ustaw samorządowych, a w szczególności art. 91 ust. 4 u.s.g. jedynie organom nadzoru dają uprawnienie do stwierdzenia, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa. Kluczem do właściwej wykładni art. 91 ust. 4 u.s.g. (jak również art. 79 ust. 4 u.s.p. lub art. 82 ust. 5 u.s.w.) w kontekście art. 147 § 1 p.p.s.a. jest fakt, że to przepis art. 147 § 1 ww. aktu normatywnego uprawnia sąd administracyjny pierwszej instancji do stwierdzenia, iż uchwała lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., zostały wydane z naruszeniem prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. określa bowiem jedynie przesłankę „nieistotnego naruszenia prawa”, kiedy sąd ten takie rozstrzygnięcie uprawniony jest wydać⁵⁶. Powyższe zapatrywanie można również wzmocnić wskazaniem, że jeżeli określone uprawnienie orzecznicze przysługuje organowi nadzoru, to tym bardziej kompetencję w tej materii winien mieć sąd administracyjny, sprawujący kontrolę działalności administracji publicznej realizowaną w formach legislacyjnych.

Należy mieć nadto na uwadze, że w wypadku ustalenia, iż zaskarżony do sądu akt został wydany z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. skutkować będzie stwierdzeniem nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały lub aktu wywiera skutek prawny z mocą wsteczną, a więc działa *ex tunc*. Z kolei w wypadku ustalenia przez wojewódzki sąd administracyjny, że wada zaskarżonej uchwały jest istotne naruszenie prawa, a ponadto że upłynął już rok od daty jej podjęcia, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 § 1

⁵⁶ Warto odnotować, że w wyroku z dnia 14 kwietnia 2011 r. (sygn. akt I OSK 12/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że regulacja zawarta w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym jest regulacją odrębną od regulacji zawartej w art. 94 tej ustawy. Art. 94 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy sytuacji, gdy uchwała rady jest dotknięta „istotnym” naruszeniem prawa, a tylko z powodu upływu terminu określonego w art. 94 ust. 1 ww. ustawy nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz orzeka się o jej „niezgodności z prawem” – art. 94 ust. 2. Podstawą prawną orzeczenia sądu jest w takim przypadku tenże art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym., nie zaś art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi., gdyż nie przewiduje on takiej treści orzeczenia. Nie odnosi się to jednak z mocy art. 94 ust. 1 zdanie ostatnie ustawy o samorządzie gminnym do uchwał będących aktami prawa miejscowego, gdyż w stosunku do nich upływ terminu nie wyłącza stwierdzenia nieważności w razie „istotnego” naruszenia prawa. W takim przypadku sąd administracyjny orzeka na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 94 ust. 1 zd. ostatnie ustawy o samorządzie gminnym., stwierdzając nieważność aktu prawa miejscowego, natomiast w razie nieistotnego naruszenia prawa stwierdza na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, że akt ten „wydany został z naruszeniem prawa”.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

p.p.s.a. polegać będzie na stwierdzeniu niezgodności z prawem wymienionej uchwały. Również treść art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. jak i art. 82 ust. 5 u.s.w. uzasadnia – w ocenie autora – przyjęcie, że w razie ustalenia przez wojewódzki sąd administracyjny, iż naruszenie prawa przez zaskarżony akt jest „nieistotne”, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 p.p.s.a. polegać będzie na orzeczeniu o niezgodności z prawem zaskarżonego aktu.

W świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. sentencja wyroku sądu administracyjnego odnosić się może do części zaskarżonego aktu. Należy przyjąć, że sąd administracyjny może wyeliminować z obrotu prawnego część zaskarżonego aktu jedynie wtedy, gdy możliwe jest wyodrębnienie takich postanowień aktu, sprzecznych z prawem, których wyeliminowanie z obrotu prawnego nie doprowadzi do sytuacji, gdy wskutek braku stosownych przepisów, bądź w samym akcie, bądź w ustawie, nie będzie możliwe stosowanie ułomnego aktu, przez co powstanie również stan sprzeczny z prawem⁵⁷.

Analizując kompetencje orzecznicze sądu administracyjnego w kontekście kontroli aktów prawa miejscowego warto również zastanowić się, czy wojewódzki sąd administracyjny może orzekać w sprawie, w której przedmiotem skargi jest akt prawa miejscowego, który utracił moc prawną przed wydaniem orzeczenia przez sąd. Problem ten jest zagadnieniem istotnym z uwagi na to, że skutki prawne uchylecia danego aktu i skutki prawne stwierdzenia jego nieważności są w ogólnym ujęciu zgoła odmienne. Uchylenie danego aktu przez organ ten akt wydający oznacza wyeliminowanie aktu ze skutkiem od daty uchylecia (*ex nunc*). Stwierdzenie nieważności danego aktu wywołuje natomiast skutki od chwili jego podjęcia (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji dany akt należy potraktować tak, jakby nigdy nie został podjęty. Z oczywistych względów ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na jego podstawie⁵⁸. Z kolei z punktu widzenia procedury sądowoadministracyjnej ww. kwestia ma znaczenie w kontekście określonej w art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. bezprzedmiotowości postępowania sądowego.

Na wstępie tej części rozważań należy postawić tezę, że sąd administracyjny oceniając legalność zaskarżonego aktu analizuje jego zgodność z prawem na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania tego aktu. Jednak w braku odmiennych uregulowań zawartych na przykład

⁵⁷ Zob. w tej materii: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach) z dnia 19 grudnia 200 r.; sygn. akt II SA/Ka 3153/01; System Informacji Prawnej LEX nr 133862.

⁵⁸ Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 27 września 2007 r. (sygn. akt II OSK 1046/07); System Informacji Prawnej LEX nr 384291; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

w przepisach przejściowych, konsekwencje ewentualnego naruszenia prawa rozpatruje w świetle przepisów obowiązujących w dacie orzekania. Można zatem przyjąć, że jeżeli dany akt był aktem prawa miejscowego (na przykład przepisem gminnym) to w każdym czasie dopuszczalne jest orzekanie o jego nieważności⁵⁹. Należy nadto pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r.⁶⁰ wyznaczającej zasadnicze standardy sądowej kontroli w przypadku aktów, które zostały uchylone przed datą orzekania przez sąd przyjął, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. Z kolei w uchwale zaś z 14 lutego 1994 r.⁶¹ Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości.

Tak więc uchylenie zaskarżonego aktu przez organ, który go podjął, przed wydaniem zaskarżonego wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na dany akt, prowadzącym do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania w oparciu o regulację zawartą w art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. W ocenie autora, uchylenia aktu zaskarżonego do sądu przez organ, który go wydał, nie można także traktować w kategoriach autoweryfikacji zaskarżonego aktu przez organ wydający na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. W przepisie tym jest bowiem mowa o „uwzględnieniu skargi w zakresie właściwości tego organu”. Zarówno organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowe organy administracji rządowej nie mają zaś kompetencji ani do stwierdzenia nieważności swoich aktów, ani do stwierdzenia ich niezgodności z prawem⁶².

Uzupełniając powyższe rozważania warto również wskazać, że w wyroku z dnia 6 marca 2008 r.⁶³ Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż skoro orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe,

⁵⁹ Tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2006 r. (sygn. akt I OSK 1336/05); Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁶⁰ Sygn. W 5/94; publ. OTK 1994, cz. II, poz. 44. W przedmiotowej uchwale Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do regulacji zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym wskazał również, że skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

⁶¹ Sygn. K 10/93; publ. OTK 1994, cz. I, poz. 7.

⁶² Zob. w tej materii: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Lu 956/06); Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁶³ Sygn. akt II OSK 1920/07; System Informacji Prawnej LEX nr 507891.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji), to takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego musi być uwzględnione przez sąd administracyjny także w rozpoznawanej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego sprawie ze skargi na akt administracyjny (np. na uchwałę rady gminy) wydany przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie sądu, w polskim systemie prawa nie ma bowiem przepisu, który zakazywałby stwierdzenia nieważności niezgodnej z prawem uchwały rady gminy z powodu nieodwracalnych skutków prawnych.

Kończąc powyższe rozważania należy odnieść się jeszcze do regulacji zawartej w art. 152 zdanie pierwsze p.p.s.a.

W świetle ww. przepisu, w razie uwzględnienia skargi, sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane.

Tak skonstruowana regulacja normatywna nakłada na sąd administracyjny uwzględniający skargę konieczność określenia, czy i w jakim zakresie dany akt mogą być wykonane, niezależnie od tego, co stanowiło przedmiot wniesionej do tego sądu skargi. Generalnie przyjmuje się, że rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 152 p.p.s.a. stanowi obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę i to niezależnie od tego, czy wcześniej wstrzymano wykonanie zaskarżonego aktu w drodze postanowienia. Zdaniem autora dyspozycja art. 152 zdanie pierwsze p.p.s.a. nie daje podstaw do stwierdzenia, że wymieniony przepis ma zastosowanie w każdym wypadku uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego z uwagi na to, że dotyczy wykonalności w szerokim zakresie. Przepis ten należy zaś wyklądać systemowo mając na uwadze regulację zawartą w art. 61 § 2 pkt 3 i art. 61 § 3 ww. ustawy w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które w określonych wypadkach wykluczają stosowanie tej instytucji⁶⁴. W określonych sytuacjach nie można bowiem uznawać, że w następstwie wydania wyroku uwzględniającego skargę zawiesza się moc (skutek prawny) danego aktu⁶⁵. Nie bez znaczenia jest również podnoszony w orzecznictwie argument, że akty prawa miejscowego, jako akty stanowienia a nie stosowania prawa, nie podlegają wykonaniu, o jakim mowa w art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz po prostu obowiązują⁶⁶.

⁶⁴ Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r. (sygn. akt I OSK 1646/09); Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁶⁵ Zob. szerzej w tej materii: R. Sawuła, *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybrane zagadnienia*, „Państwo i Prawo”, 2004, nr 8, *passim*.



Zakończenie

Syntetyczne wnioski wypływające z dokonanej analizy – głównie o charakterze *de lege ferenda* – są następujące:

Zarówno brak jednej, kompleksowej definicji legalnej pojęcia „akt prawa miejscowego”, jak i raczej sporadyczna w polskim systemie prawa pozytywnego bezpośrednia, ustawowa kwalifikacja danego aktu jako aktu prawa miejscowego (*vide*: art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁷ czy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶⁸) ze wszech miar rzutują na kontrolę tego typu aktów poddanych kognicji sądu administracyjnego. Zauważalne w orzecznictwie sądów administracyjnych odmienne zapatrywanie w kwestiach kwalifikacyjnych, podbudowane skrajnymi poglądami doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego prowadzi bowiem do istniejących w tym orzecznictwie rozbieżności. Wydaje się, że jedynym racjonalnym rozwiązaniem ww. problemu jest interwencja ustawodawcy, która może być ukierunkowana dwubiegowo: w pierwszym kierunku na stworzenie mającej charakter powszechny transparentnej definicji pojęcia „akt prawa miejscowego”; w drugim – na precyzyjne i kompleksowe wskazanie w treści obowiązujących aktów prawnych, że dany akt jest aktem prawa miejscowego.

W sferze wniosków *de lege ferenda* pozostawić również należy precyzyjne uregulowanie terminu na wniesienie skargi na akt prawa miejscowego.

O niekompletności obecnych regulacji zawartych w art. 52 i 53 p.p.s.a. jak i w ustawach odnoszących się do zaskarżania aktów prawa miejscowego w zakresie dotyczącym ww. terminu świadczy bowiem fakt, iż termin ten jest w istocie determinowany wykładnią zawartą we wskazanej powyżej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Pewnego przemodelowania wymaga również instytucja wstrzymania wykonalności aktu prawa miejscowego zawarta w art. 61 § 2 i 3 jak i w art. 152 zdanie pierwsze p.p.s.a. Jak wskazano powyżej, regulacje te nie są ze sobą zsynchronizowane, co powoduje odmienności w ich stosowaniu przez sądy administracyjne. Ponadto ustawodawca powinien zastanowić się nad precyzyjnym określeniem zagadnienia „wykonalności” aktu prawa miejscowego.

⁶⁶ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 grudnia 2010 r. (sygn. akt III SA/Kr 1060/10; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁶⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁶⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

Dla poprawy istniejącego stanu rzeczy konieczne jest również dookreślenie orzeczniczych kompetencji sądu administracyjnego w odniesieniu do aktów prawa miejscowego w treści p.p.s.a. Posiłkowanie się w tej materii regulacjami zawartymi w innych aktach prawnych nie służy postrzeganiu procedury sądownoadministracyjnej jako kompletnej i przejrzystej. Podstawowym zagadnieniem jest tutaj przyznanie sądowi administracyjnemu kompetencji do stwierdzenia, że akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa.

Ustawodawca zaś, mając na uwadze konieczność modyfikacji treści art. 147 i 161 p.p.s.a., winien ponadto uregulować model postępowania sądu administracyjnego w sprawach, w których przedmiotem skargi jest akt prawa miejscowego, który przed datą orzekania przez ten sąd zostaje z obrotu prawnego wyeliminowany.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Bogusz M., *Pojęcie prawa miejscowego w rozumieniu doktrynalnym oraz w rozumieniu Konstytucji z 1997 r.* [w:] *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
2. Bogusz M., *Akt prawa miejscowego i klasyfikacja aktów prawa miejscowego de lege lata* [w:] *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
3. Bojanowski E., *Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych* [w:] Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2008.
4. Bojanowski E., *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym* [w:] Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2008.
5. Chlipała M., *Zarządzenie wójta gminy jako przedmiot nadzoru i kontroli* [w:] *Zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 12.
6. Chmaj M., Golat K., *Wewnątrzadministracyjna i sądownoadministracyjna weryfikacja działań podejmowanych przez wojewodę* [w:] *Status prawny wojewody*, Chmaj M. (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 2005.



7. Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994.
8. Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy”, 2000, nr 3.
9. Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Dolnicki B., Tarno J. P. (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
10. Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Kraków 2004.
11. Dąbek D., *Zakaz przenoszenia kompetencji prawotwórczej* [w:] *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3.
12. Dąbek D., *Abstrakcyjny i generalny charakter aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3.
13. Dąbek D., *Powszechny charakter aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3.
14. Karwowski A., *Akty prawa miejscowego* [w:] *Zasada jawności stanowienia aktów prawa miejscowego, Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Dolnicki B., Tarno J. P. (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.
15. Lewandowski T., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 357/11)*; System Informacji Prawnej LEX.
16. Mijał P., *Wprowadzenie* [w:] *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6.
17. Mijał P., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego* [w:] *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6.
18. Mijał P., *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej* [w:] *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6.
19. Mijał P., *Konstrukcja upoważnień ustawowych* [w:] *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2007, nr 5–6.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

20. Sawuła R., *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybrane zagadnienia*, „Państwo i Prawo”, 2004, nr 8.
21. Stahl M., *Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych* [w:] „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2010, nr 5–6 – *Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980–2010*.
22. Stahl M., *Wprowadzenie* [w:] *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3.
23. Stahl M., *Terminy i tryb zaskarżania aktów prawa miejscowego oraz wymogi formalne przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego* [w:] *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3.
24. Stahl M., *Szczegółowe problemy procesowe związane z zaskarżaniem aktów prawa miejscowego* [w:] *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3.
25. Szewc A. i Szewc T., *Charakterystyka działalności uchwałodawczej organów samorządu terytorialnego* [w:] *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 1999.
26. Szreniawska M., *System kontroli aktów prawa miejscowego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Dolnicki B., Tarno J. P. (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
27. Trybuszewski P., *Działalność prawotwórcza wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów* [w:] *Status prawny wojewody*, Chmaj M. (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 2005.
28. Wiącek M., *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2013, nr 3.
29. Zaborniak P., *Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądoadministracyjnym*, „Administracja, Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, 2008, nr 3.
30. Ziemski K. M., *Przesłanki, treść, i rodzaje aktów normatywnych administracji publicznej. Akty powszechnie obowiązujące stanowione przez administrację rządową* [w:] Błaś A., Boć J., Stahl M., Ziemski K. M., *System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.



Akty prawne:

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1271 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustawy w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126).
7. Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.).
14. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 72, poz. 652 ze zm.).
15. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1646).

Wykaz orzecznictwa:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 1991 r., sygn. akt SA/Wr 1010/91, publ. ONSA 1992/1/10.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

2. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego 14 lutego 1994 r., sygn. K 10/93; publ. OTK 1994, cz. I, poz. 7.
3. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. W 5/94; publ. OTK 1994, cz. II, poz. 44.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 1721/99, publ. OSS 2000/4/114.
5. Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2000 r., sygn. akt OPS 1/00; publ. ONSA 2000, nr 4, poz. 134.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2001 r., sygn. akt II SA/Ka 1079/01; System Informacji Prawnej Lex nr 166997.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach) z dnia 19 grudnia 2001 r.; sygn. akt II SA/Ka 3153/01 (nie publ.).
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, System Informacji Prawnej LEX nr 81765.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1336/05; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wr 185/06; publ. OwSS 2007/1/13/13).
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 956/06; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.
13. Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. II OPS 2/07, publ. ONSAiWSA 2007/3/60.
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07; System Informacji Prawnej LEX nr 384291.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1920/07; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
16. Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt I OPS 4/08, publ. ONSAiWSA 2008/6/90.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
18. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 104/09; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1646/09; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 12/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
21. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 534/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1499/10; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.
23. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1332/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.
24. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OZ 834/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1421/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.
26. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. akt II GSK 217/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.
27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 357/11 3 kwietnia 2012 r.; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
28. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 228/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl.
29. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 780/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl.

Źródła internetowe:

1. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp w odniesieniu do wszystkich ww. orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych; 01.02.2014 r.]



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

CONTROL OF LEGALITY OF THE ACTS OF LOCAL LAWS EXERCISED BY ADMINISTRATIVE COURT – CHOSEN ASPECTS

Key words: *administrative courts, control of public administration maintained by administrative courts, „negative legislator”, acts of local law, local government units, local public administration bodies.*

Summary

On account of the provisions of Article 184, second sentence of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Official Journal No. 78, item 483, as amended) the function of monitoring activities of the public administration, performed by administrative courts, includes also controlling acts of local law passed by local government units and public administration bodies. Therefore, the national legislator is required to precisely specify the scope and mechanisms of such control in legislative acts.

The objective of this study is to present four aspects of the function performed by Polish administrative courts with respect to controlling the legality of acts of local law, i.e.: general issues relating to classification of such acts, contested before the court, as „acts of local law”, problems relating to the time limit for filing complaints against acts of local law, inadmissible discontinuation of enforcement of acts of local law which once came into effect, and a spectrum of judicial decision-making powers of administrative courts if a complaint against an act of local law is admitted.

The author of this study posits that the control of acts of local law, maintained substantially by administrative courts, is a specific kind of control of public administration on account of the potential scope of interference of administrative courts in the law-making activities of public administration units at different levels. As a result, normative regulations which specify the scope and form of such control should be coherent in legislative terms and contain precise wording. Given the fact that the normative regulations in this regard are not fully correct, the author of this study finds it desirable to ensure intervention of the legislator with a view to providing a greater level of accuracy and coherence of the currently functioning terms and procedural institutions.



Paweł Mierzejewski: Kontrola legalności aktów prawa miejscowego sprawowana...

Paweł Mierzejewski – doktor nauk prawnych; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Europejskich Studiów Specjalnych prowadzonych przez Centrum Studiów Europejskich im. Jeanna Monneta przy UMK w Toruniu; rozprawę doktorską przygotowywał w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego; w roku 2006 ukończył aplikację sędziowską; obecnie referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku oraz wykładowca akademicki w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni i w Gdańskiej Szkole Wyższej.



Wojciech SZAFRAN

KONTROLA SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W PROCESIE WDRAŻANIA ŚRODKÓW EUROPEJSKICH (STUDIUM JEDNEGO PRZYPADKU)

Słowa kluczowe: *Unia Europejska, fundusze europejskie, sąd administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, decyzja administracyjna, finanse publiczne, polityka rozwoju, skarga administracyjna, kontrola, system realizacji, program operacyjny.*

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi próbę wskazania kontroli sądu administracyjnego we wdrażaniu środków unijnych. Ważną rolą polskiej administracji publicznej, po akcesji do Unii Europejskiej, było przygotowanie ram prawnych oraz potencjału administracyjnego do wdrożenia środków unijnych w ramach tzw. perspektyw finansowych na lata 2004-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020. Aby móc skutecznie wykorzystać wsparcie finansowe, administracja publiczna podjęła próbę uelastyczenia zasad, tak aby rozdysponowanie środków unijnych było szybkie, ale z zachowaniem przejrzystych reguł oraz zapewnieniem wszelkich praw po stronie podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Stworzono system realizacji, który objął zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju. System realizacji określił również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów. Ta ostatnia kwestia stała się przyczyną do rozważenia konstytucyjności przyjętych rozwiązań. Z zapytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. W wyroku TK podzielił wątpliwości sądu co do konstytucyjności systemu realizacji, doprowadzając do zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.



Wprowadzenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania skutecznej kontroli sądu administracyjnego w obszarze wdrażania środków europejskich w perspektywie finansowej 2007-2013. Dla scharakteryzowania kształtu programu operacyjnego wybrany został, jako modelowy, przykład Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (dalej PO KL). Należy zaznaczyć, iż reguły rządzące PO KL co do zasady są takie same jak w innych programach operacyjnych, choć inaczej formułowane w poszczególnych systemach realizacji.

Polska, wstępując do Unii Europejskiej (dalej UE) w maju 2004 r., włączyła się w realizację polityki spójności mającej na celu promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium Unii Europejskiej.

Jednym z programów operacyjnych wdrażanych w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 jest PO KL, który zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia¹ (dalej NSRO) odnosi się do całości interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej EFS) w Polsce na lata 2007-2013. Nadrzędnym celem PO KL jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, wsparcie budowy struktur administracyjnych państwa.

Istotnym elementem wdrażania środków europejskich jest wykonywanie zadań przez administrację publiczną, zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową. Dlatego też ważne znaczenie z punktu widzenia przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, w szczególności zasady legalności, ma sądowa kontrola działalności administracji publicznej. Artykuł 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² (zwanej dalej Konstytucją RP lub Konstytucją) stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., zwanej dalej p.u.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności

¹ NSRO zostało przygotowane zgodnie z wymogami art. 27 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/19993 (dalej: rozporządzenie Rady nr 1083/2006).

² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.



administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, zwanej dalej p.p.s.a.).

Zasadniczą cechą przedmiotowej kontroli jest to, że postępowanie sądowoadministracyjne jest, co do zasady, skargowe; aby uruchomić czynności sądu, niezbędne jest wniesienie skargi³. Skarga z jednej strony jest wyrazem woli skarżącego: wyraża jego niezadowolenie z działania organu administracji publicznej (aktu, czynności, bezczynności) z równoczesnym żądaniem oceny tego stanu rzeczy przez sąd pod kątem jego zgodności z prawem. Po drugie, skargę należy traktować w kategoriach procesowych, tj. jako sformalizowany środek prawny, za pomocą którego skarżący chce doprowadzić do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, a w dalszej kolejności do „naprawy” wadliwego działania organu administracji publicznej lub usunięcia jego bezczynności⁴. Wniesienie skargi uruchamia procedurę kontrolowania przez sąd działalności organu administracji publicznej⁵.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 oraz § 3 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, a także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę.

Przykładem szczególnego przepisu jest art. 30 c ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity z 2009 r. Dz.U. nr 84, poz. 712 z późn. zm., zwana dalej u.z.p.p.r., ustawa o polityce rozwoju), który stanowi, iż po wyczerpaniu postępowania odwoławczego przed właściwą instytucją oraz w przypadku, o którym mowa w art. 30i pkt 1, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Ramy prawne wdrażania i kontekst normatywny

Ramy prawne wdrażania środków europejskich w Polsce zostały wytyczone zarówno przez akty prawa europejskiego, jak i prawa krajowego.

³ E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 252.

⁴ Ibidem, s. 253.

⁵ Ibidem, s. 259.



Podstawy prawne dla wydatkowania środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w perspektywie finansowej 2007-2013, na poziomie regulacji wspólnotowych to tak zwany pakiet legislacyjny składający się z 5 rozporządzeń:

- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999,
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady a dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999,
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94,
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

Na poziomie krajowym ramy prawne zostały zawarte przede wszystkim w:

- Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity z 2009 r. Dz.U. nr 84, poz. 712 z późn. zm.) oraz w innych aktach powszechnie obowiązujących, m. in.:
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – zwana dalej u.f.p.)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 13, poz. 759, z późn. zm.)

Zakres stosowania prawa powszechnie obowiązującego, dotyczącego każdego aspektu wdrażania środków unijnych jest oczywisty, niemniej wskazane wyżej ustawy można uznać za podstawowe we wdrażaniu środków unijnych.

Jak wskazano wyżej, PO KL jest współfinansowany ze środków EFS, czyli środków europejskich oraz ze środków krajowych pochodzących m.in. z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Obie kategorie środków, zgodnie z art. 5 u.f.p. mają charakter środków publicznych. Dlatego też środki przeznaczone na finansowanie działań w ramach



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

PO KL podlegają reżimowi właściwemu dla finansów publicznych. Art. 1 u.f.p. określając zakres przedmiotowy jej stosowania, wskazał w pkt. 11 „zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych”⁶.

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, celem tej polityki jest „zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” (art. 2). Jak wskazano wyżej, ramy prawne są wyznaczone przede wszystkim przez u.o.z.p.p.r. oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.), a także przez wskazane przepisy prawa Unii Europejskiej.

Politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów oraz samorzady (województwi, powiatowy i gminny; *vide* art. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) „na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów” tej polityki, z wykorzystaniem środków publicznych (art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Programy zostały w ustawie zdefiniowane jako „dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym [...] określające działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu (art.15 ust.1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Programy są przyjmowane przez organy władzy wykonawczej: Radę Ministrów lub zarząd województwa”⁷.

System realizacji, ramy instytucjonalne

Ustawodawca dopuścił możliwość wydania wytycznych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych (art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, we wrześniu 2007 r. Instytucja Zarządzająca określiła System Realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁸, którego celem było

⁶ Do 31.12.2009 r. obowiązywała ustawa z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Na gruncie nowej ustawy zamiast dotacji rozwojowej wprowadzono rozróżnienie na środki europejskie i dotację celową.

⁷ Por. art. 11 ust. 4, art. 14a ust. 3, art. 19 ust. 2, 3 i 4 oraz art. 20 ust. 1 uz.p.p.r.

⁸ System realizacji – zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

przedstawienie zestawu zasad oraz zadań dotyczących wdrażania PO KL, obowiązujących Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące i Pośredniczące II Stopnia oraz beneficjentów systemowych. Na system realizacji PO KL, z września 2007 r. ze zm., składają się następujące dokumenty:

- Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013,
- Projekty systemowe Powiatowych Urzędów Pracy w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013,
- Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnych Ośrodków Pomocy Społecznej,
- Instrukcja do wniosku o dofinansowanie w ramach PO KL,
- Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Zasady systemu sprawozdawczości Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Zasady realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Zasady kontroli Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Zasady raportowania o nieprawidłowościach finansowych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki,
- Zasady realizacji pomocy technicznej w ramach PO KL,
- Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych,
- Plan komunikacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Wytyczne dotyczące oznaczania projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Zasady udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych w zakresie indywidualizacji nauczania realizowanych przez organy prowadzące szkoły w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- Podręcznik wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

System realizacji PO KL wraz z wytycznymi horyzontalnymi Ministra Rozwoju Regionalnego w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013, jak i wytycznymi Ministra Rozwoju Regional-

strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji; system realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3. (definicja ustawowa art. 5 pkt 11 u.z.p.p.r.).



nego dla PO KL⁹, tworzy kompleksowy zbiór zasad wdrażania PO KL, które są zgodne z porozumieniami międzyinstytucjonalnymi obowiązującymi wszystkie instytucje uczestniczące w systemie wdrażania PO KL.

Przyjęta logika systemu wdrażania została oparta z jednej strony o przepisy prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenia unijne i ustawy krajowe), a z drugiej na wytycznych i zasadach stanowiących system realizacji poszczególnych programów operacyjnych, wprowadzając w zasadzie przepisy powielaczowe.

Warto zacytować część uzasadnienia do wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r. Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt P 1/11, pkt 5 str. 7, w którym to podano stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego: „Na wstępie stanowiska Minister podkreślił specyfikę wdrażania programów operacyjnych, która wymaga zapewnienia „niezbędnego poziomu elastyczności”. W jego opinii, „przyjęty na poziomie krajowym system realizacji jest systemem optymalnym zarówno z punktu widzenia jego zgodności z obowiązującym prawem, jak i konieczności zapewnienia sprawnej realizacji programów operacyjnych i pełnego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków finansowych”.

Instytucjonalnie, zarówno zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 jak i z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przyjęto podział na instytucję zarządzającą¹⁰ (dalej IZ), instytucję pośredniczącą¹¹ (dalej IP) i instytucję wdrażającą¹² (dalej IW).

Za realizację wdrażania środków europejskich zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w przypadku programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą jest odpowiednio minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub zarząd województwa.

⁹ Wytycznymi w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach PO KL oraz Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL.

¹⁰ Właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego (art.5 pkt 2 u.z.p.p.r.).

¹¹ Organ administracji publicznej lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego; instytucja pośrednicząca pełni funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25-78) (art.5 pkt 3 u.z.p.p.r.).

¹² Podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia)



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

W PO KL zadanie instytucji zarządzającej wykonuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Artykuł 26 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wymienia zadania instytucji zarządzającej, wśród których najważniejsze dla potrzeb niniejszego artykułu są pkt. 4, 5, 14, 15. Tak więc odpowiednio:

- wybór – w oparciu o kryteria, o których mowa w pkt. 3 – projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 2,
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów,
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych.

Instytucja Zarządzająca może w drodze porozumienia¹³ powierzyć instytucji pośredniczącej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego (art. 27 ust. 1 pkt. 1-8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Wśród zadań, które można przekazać do instytucji pośredniczącej, należy wskazać przede wszystkim: dokonywanie wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego (pkt 3), zawieranie umów z beneficjentami o dofinansowanie projektu (pkt 4), kontrolę realizacji dofinansowanych projektów (pkt 5), wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych (pkt 6a). Również Instytucja Pośrednicząca na podstawie porozumienia lub umowy może powierzyć realizację zadań Instytucji Wdrażającej, jednakże wymaga to zgody Instytucji Zarządzającej. W praktyce wdrażania wszystkich funduszy w obecnej perspektywie finansowej stosuje się wymienione wyżej rozwiązania instytucjonalne, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym¹⁴.

pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; (art. 5 pkt 4 u.z.p.p.r.).

¹³ Przykładem takiego porozumienia dla województwa pomorskiego jest: *Porozumienie w sprawie realizacji komponentu regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, zawarte w dniu 22 czerwca 2007 r., nr KL/PM/2007/1, zmienionego Aneksem Nr 1 z dnia 21.12.2007 r., Aneksem Nr 2 z dnia 18.02.2009 r., Aneksem Nr 3 z dnia 21.09.2009 r., Aneksem nr 4 z dnia 27.01.2010 r., Aneksem Nr 5 z dnia 21.12.2010 r. oraz Aneksem Nr 6 z dnia 08.09.2011 r.

¹⁴ Przykładowo w województwie pomorskim w POKL jako IP funkcjonuje Zarząd Wojewódz-



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

Powyższe oznacza, że każda z tych instytucji będzie posiadać umocowanie do przeprowadzenia wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego, następnie zawarcia umów z beneficjentami o dofinansowanie projektu, kontrolę realizacji dofinansowanych projektów oraz w przypadku windykowania środków europejskich wydawania decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych.

Pierwsze zadanie, czyli wybór projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego odnosi się przede wszystkim do trybu konkursowego, organizowanego w ramach programów operacyjnych. Jest on jednym z trzech wskazanych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju trybów wyboru¹⁵ projektów¹⁶.

Regulacja zawarta w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie obejmuje całego procesu konkursu dotyczącego wyboru projektów do dofinansowania, ogranicza się do kilku obszarów pozostawiając resztę regulacji dla systemu realizacji.

Obszary kontroli sądu administracyjnego

Opisany wyżej proces wdrażania środków można ująć jako pewien cykl zdarzeń (cyklem życia projektu), które będą następować po sobie, od sformułowania planów działania, ogłoszenia konkursu, złożenia przez wnioskodawców wniosków o dofinansowanie, ocenę formalną i merytoryczną złożonych wniosków, wybór projektów i przyjęcie listy rankingowej, procedurę odwoławczą, negocjacje przed podpisaniem umowy, podpisanie umowy z beneficjentem, realizacja umowy, kontrola realizacji umowy, zakończenie i rozliczenie projektu/umowy.

twa wykonujący zadania przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego, w wydzielonym strukturalnie Departamencie Europejskiego Funduszu Społecznego, z kolei funkcję IW sprawuje Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku, który wdraża Działanie 6.1 w ramach Priorytetu VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich. W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego IZ jest Zarząd Województwa a IW Agencja Rozwoju Pomorza S.A.

¹⁵ Art. 28 ust.1 pkt 3 u.z.p.p.r. Punkt 1 dotyczy projektów indywidualnych – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez instytucję zarządzającą, z kolei pkt 2 projektów systemowych, w tym również projekty pomocy technicznej – polegające na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów.

¹⁶ Definicja ustawowa art. 5 pkt 9 u.z.p.p.r. stanowi, że projekt to przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą.



W przedstawionym cyklu życia projektu trafimy na swego rodzaju dualizm proceduralny dotyczący postępowań odwoławczych w zakresie oceny wniosku o dofinansowanie oraz odzyskiwania środków uznanych za niekwalifikowane.

Uregulowanie dwóch postępowań odwoławczych w odmiennych aktach prawnych, to jest: w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawie o finansach publicznych i kodeksie postępowania administracyjnego, nie stanowi na gruncie prawa problemu, bowiem dotyczą one odmiennych etapów realizacji cyklu życia projektu.

Można stwierdzić, iż w zakresie postępowania odwoławczego ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju będziemy stosować przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, a ustawę o finansach publicznych po jej podpisaniu.

Ważną kwestią na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w zakresie procedury odwoławczej dotyczącej oceny wniosku o dofinansowanie, jest przepis art. 37, który stanowi, że do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Procedura odwoławcza od negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie to etap obejmujący dwa środki odwoławcze: protest i odwołanie. W zakresie szczegółów procedury odwoławczej, ustawa odsyłała do systemu realizacji programu operacyjnego (art. 30b ustawy). Jednocześnie ustawa stanowi w art. 30 c ust. 1, że po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zaznaczyć należy, iż informacja o negatywnym wyniku procedury odwoławczej nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 k.p.a.; w tym przypadku właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie o wynikach procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 30 b ust. 4).

Inaczej przedstawia się procedura w zakresie odzyskiwania środków uznanych za niekwalifikowalne, czyli procedura zwrotu środków, a więc czynności związane z etapem po podpisaniu umowy.

Przyczyna konieczności zwrotu środków dotyczy różnych kwestii związanych z reguły z nieprawidłowym realizowaniem projektu/umowy, między innymi: naruszenia zasady konkurencyjności, nieprawidłowe stosowanie ustawy prawo zamówień publicznych, niekwalifikowalność tzw. beneficjentów ostatecznych czyli udzielenie pomocy osobom do tego nieuprawnionym, nieracjonalność wydatków.



Zakwestionowanie wydatków beneficjenta następuje generalnie w wyniku kontroli projektu, rozumianej zarówno jako kontrola na miejscu realizacji projektu, jak też jako kontrola w siedzibie jednostki kontrolującej czyli kontrola na dokumentach (np.: wnioski o płatność), kontrole krzyżowe, kontrole innych instytucji niż instytucje wdrażające programy operacyjne, a także końcowe rozliczenie projektu (np. zwrot środków niewykorzystanych)¹⁷.

Pierwszy ze wskazanych obszarów uległ modyfikacji na skutek zmian legislacyjnych¹⁸, o czym poniżej, drugi z nich charakteryzuje się stabilnością w zakresie procedury.

W drugim przypadku czyli niezwrócenia środków w terminie przez beneficjenta bądź niezwrócenia odsetek w przypadku niezłożenia przez beneficjenta wniosku o płatność na kwotę lub w terminie ustalonym w umowie o dofinansowanie, na instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie środków unijnych będzie ciążył ustawowy obowiązek wydania decyzji w tym zakresie.

Jak wskazano wyżej, dotyczy to sytuacji po podpisaniu umowy o dofinansowanie, czyli nastąpiła zmiana statusu z wnioskodawcy, aplikującego o środki europejskie na beneficjenta pomocy unijnej.

Odnosząc się do pojęcia środków europejskich, to na gruncie ustawy o finansach publicznych są to środki publiczne, a więc środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej¹⁹.

Dlatego też w przypadku konieczności dokonania jakichkolwiek zwrotów środków europejskich, będziemy mieć do czynienia z nieopodatkowanymi należnościami budżetowymi którymi są zgodnie z przepisem art. 60 u.f.p., w szczególności dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego, między innymi należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (pkt 6 art. 60).

Z kolei art. 67 u.f.p. stanowi: „Do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.)”.

Dlatego też w ramach PO KL oraz innych programach operacyjnych, na gruncie obowiązującej ustawy o finansach publicznych można wskazać trzy obszary wydawania decyzji administracyjnych:

¹⁷ Podstawowe obowiązki w zakresie kontroli projektów zostały określone w przepisach rozporządzenia Rady nr 1083/2006 (art. 60 lit. a i b oraz art. 70) oraz rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 1828/2006 (art. 13).

¹⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 714.

¹⁹ Art. 2 pkt 5 u.f.p.



- decyzje administracyjne wydawane na podstawie art. 207 ust. 1 u.f.p. Decyzje te wydawane są w przypadku: 1) wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, 2) wykorzystania z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu (procedury o których mowa w art.184 u.f.p.), 3) pobrania środków nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Najczęstszą podstawą wydawania decyzji jest art. 207 ust. 1 pkt 2, czyli zwrot środków wykorzystanych z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wydatkowaniu. Zgodnie z art. 184 ust. 1 u.f.p. „Wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu”. Naruszenie procedur będzie występować zarówno w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego, jak i krajowego, także umowy o dofinansowanie (w tym wnioski o dofinansowanie, który stanowi załącznik do umowy) oraz Wytoczne w zakresie kwalifikowania wydatków.
- decyzje administracyjne wydawane w oparciu o art. 189 ust. 3 u.f.p. Decyzje te są wydawane w przypadku niezłożenia przez beneficjenta wniosku o płatność na kwotę lub w terminie ustalonym w umowie o dofinansowanie. Zgodnie z art. 189 ust. 3 u.f.p. „W przypadku niezłożenia wniosku o płatność na kwotę lub w terminie, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 4, od środków pozostałych do rozliczenia, przekazanych w ramach zaliczki, nalicza się odsetki jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność”. Ustawodawca wprowadzając przedmiotowe rozwiązanie podjął działania dyscyplinujące beneficjentów w zakresie przestrzegania terminu oraz wartości na jaką powinien dokonywać rozliczeń. Rozwiązanie powyższe, w swej istocie niewątpliwie potrzebne, stanowi jednak narzędzie nader restrykcyjne, bowiem nawet jednodniowe opóźnienie, przy kilkusettyśięczonej wysokości transzy stanowi konieczność zwrotu odsetek liczonych jak dla zaległości podatkowych, niejednokrotnie w wysokości kilku tysięcy złotych. Dodać należy, iż w tym przypadku brak zwrotu w terminie wyznaczonym przez organ nie powoduje konieczności wyliczania beneficjentowi dodatkowych odsetek.
- decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 64 ust. 1 u.f.p. Zgodnie z tym artykułem „Właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, może udzielać określonych w art. 55 ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60”. Tak więc organ może udzielić ulg wymienionych w art. 55 u.f.p., czyli umorzyć należności w całości lub części, odroczyć ich spłatę lub rozłożyć na raty.



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

Od rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania, strona może złożyć odwołanie do organu drugiej instancji bądź zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁰.

Z kolei, zgodnie z zasadą sądowej kontroli decyzji, istnieje możliwość zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Zwracając uwagę na właściwość sądów administracyjnych, zgodnie z art. 13§ 2 p.p.s.a., do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. W przypadku gdy IZ dla programu operacyjnego ma siedzibę w Warszawie, właściwym będzie sąd administracyjny w Warszawie; sytuacja ta dotyczy wszystkich programów operacyjnych za wyjątkiem regionalnych programów operacyjnych, w których właściwymi sądami administracyjnymi będą sądy mające siedziby w odpowiednich miastach wojewódzkich.

Przykład kontroli sądu administracyjnego na etapie wyboru projektu do dofinansowania

Wybrany przykład, chociaż odnosi się wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK)²¹, w istocie dotyczy skuteczności kontroli sądu administracyjnego, możliwości wpływania nie tylko na zmianę sytuacji skarżącego ale, o ile bardziej istotne, na zmianę ustawodawstwa a taka właśnie rola przypadła sądowi administracyjnemu, który wystąpił z zapytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Stan faktyczny dotyczył sytuacji, w której wnioskodawca złożył wniosek o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013²². Jego wniosek został 12 lipca 2010 r. odrzucony na etapie oceny formalnej z powodu niezuzupełnienia braków w terminie, gdyż wnioskodawca złożył jego uzupełnienie z uchybie-

²⁰ Art. 61 ust. 3 pkt 2) organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [...] od decyzji wydanej przez instytucję pośredniczącą lub wdrażającą oraz ust. 4. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub instytucję zarządzającą nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

²¹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, sentencja ogłoszona dnia 27 grudnia 2011 r. w Dz. U. nr 279, poz. 1644.

²² Przykład dotyczy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, dla którego Instytucją Zarządzającą jest Zarząd Województwa Łódzkiego.



niem określonego mu terminu 10 dni roboczych. Protest wnioskodawcy przeciwko tej decyzji został oddalony przez Zarząd Województwa Łódzkiego uchwałą nr 1272/10 z 17 sierpnia 2010 r. Jako podstawę prawną tego rozstrzygnięcia organ drugiej instancji powołał m.in. art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju. Wnioskodawca wniósł skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej WSA w Łodzi, sąd pytający), zarzucając Zarządowi Województwa Łódzkiego naruszenie art. 30b ustawy o polityce rozwoju w związku z § 14 pkt 9 i 12 regulaminu konkursu (stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Województwa Łódzkiego z 26 stycznia 2010 r. nr 113/10) oraz § 14 pkt 9 i § 14 pkt 2 regulaminu konkursu, przejawiające się między innymi w błędnej wykładni zasad obliczania terminów uzupełniania braków formalnych wniosku o dofinansowanie z programu operacyjnego²³.

Postanowieniem z dnia 8 października 2010 r. WSA w Łodzi po rozpoznaniu sprawy postanowił przedstawić TK pytanie prawne – czy art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2, art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju są zgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴.

Z uzasadnienia postanowienia WSA w Łodzi jak i uzasadnienia do wyroku TK, uwagę zwracają następujące problemy, iż:

- wszystkie zasady programu operacyjnego są ustalane w formie systemów realizacji (art. 5 pkt 11 u.o.z.p.p.r.). Systemy realizacji nie są źródłem ani powszechnie obowiązującego prawa polskiego, ani też prawa Unii Europejskiej. Równocześnie określają one prawa i obowiązki jednostek, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia art. 87 Konstytucji i zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).
- systemy realizacji są przyjmowane przez instytucje zarządzające na podstawie blankietowego upoważnienia zawartego w zaskarżonej ustawie (art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o polityce rozwoju), niezawierającego żadnych wytycznych merytorycznych. W tym zakresie można art. 5 pkt 11 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o polityce rozwoju postawić zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).
- instytucje zarządzające realizują politykę rozwoju nie na podstawie prawa, a poza jego granicami, a więc z pogwałceniem art. 7 Konstytucji.
- obowiązek działania przez organ administracji na podstawie systemu realizacji ogranicza dodatkowo także prawo do sądu w sposób sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sąd administracyjny, działający w granicach art. 184 Konstytucji, nie może bowiem konstruować sądowego wzorca

²³ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, teza 2, str. 3.

²⁴ Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 8 października 2010 r. sygn. II SA/Łd 973/10.



kontroli działalności organów administracji z wykorzystaniem aktów, które nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa.

- w zakresie art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju, WSA w Łodzi podniósł, że w świetle tego przepisu wszystkie elementy precyzujące środek odwoławczy i warunki umożliwiające skorzystanie z niego powinny być uregulowane w systemie realizacji, a więc poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Stanowi to naruszenie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji z analogicznych powodów, jak w wypadku art. 5 pkt 11 zakwestionowanej ustawy.
- także prawo skargi do sądu administracyjnego, wynikające z art. 30c ust. 1 zaskarżonej ustawy, jest uzależnione od zajścia zdarzeń określonych w systemie realizacji. Może to prowadzić do dowolności w rozumieniu przesłanki wyczerpania środków odwoławczych i podważać „gwarancyjną funkcję tworzenia prawa”. W rezultacie, sądowa kontrola działań instytucji staje się „iluzoryczna”. Rozwiązanie to jest sprzeczne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji. W opinii sądu pytającego, żaden z zakwestionowanych przepisów nie może zostać zaakceptowany z punktu widzenia reguł demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i zasad dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Domaganie się przez ustawodawcę, by organy władzy publicznej działały na podstawie aktów nie będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, jest także sprzeczne z art. 7 Konstytucji²⁵.

TK oparł uzasadnienie zarówno na podstawie zapytania sądu pytającego, ale również odpowiedzi i wystąpień Marszałka Sejmu, Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Prokuratora Generalnego; warto skupić się na konkluzji i skutkach orzeczenia.

TK stwierdził, że zakwestionowane regulacje są niezgodne z art. 87 Konstytucji. Jednocześnie zdecydował o odroczeniu utraty ich mocy obowiązującej o osiemnaście miesięcy. Wskazał, że realizacja niniejszego wyroku będzie wymagała systemowej interwencji ustawodawcy, polegającej na unormowaniu w aktach powszechnie obowiązującego prawa tych wszystkich dotychczasowych elementów systemów realizacji, które dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków uczestników konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych. TK stwierdził, iż nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności uregulowania niektórych elementów wdrażania polityki rozwoju także za pomocą innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (np. rozporządzeń albo aktów prawa miejscowego). Dlatego też, TK

²⁵ Ibidem, str. 3-4 oraz uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.



podkreślił, że tylko w niektórych wypadkach bezwzględnie konieczne będzie zastosowanie formy ustawy (por. np. art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji).

TK podzielił pogląd prezentowany w toku postępowania przez Ministra Rozwoju Regionalnego, że regionalne programy operacyjne powinny być wdrażane za pomocą możliwie efektywnych i elastycznych instrumentów. Niniejszy wyrok nie powinien więc być rozumiany jako nakaz „usztynwienia” regulacji w tym obszarze czy zakaz wprowadzania jakichkolwiek odstępstw od ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Stanowi on jedynie wyraz zasady, że nawet rozwiązania uzasadnione gospodarczo czy politycznie muszą być zgodne z Konstytucją. Prawem i obowiązkiem ustawodawcy jest wybór takiego sposobu unormowania regionalnych programów operacyjnych, który umożliwi optymalne wykorzystanie środków unijnych, ale z poszanowaniem ustawy zasadniczej²⁶.

Rozstrzygając przedmiotowe zagadnienie TK zwrócił również uwagę, że w aktualnym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do adekwatnej reakcji organów administracji i sądów administracyjnych w wypadku wznowiania postępowań w związku orzeczeniem o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, sugerując konieczność pilnej interwencji ustawodawcy.

Po pierwsze TK zauważył, że art. 37 ustawy o polityce rozwoju wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), co jest konsekwencją odmowy uznania informacji o wynikach konkursu i postępowaniu odwoławczym za decyzje administracyjne (por. art. 30g ustawy o polityce rozwoju), zamykając tym samym możliwość utrzymania skutków rozstrzygnięć zapadłych w sposób sprzeczny z prawem na zasadach przewidzianych w tym kodeksie (por. np. art. 151 § 2 k.p.a.: „W przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji” albo art. 146 § 2 k.p.a.: „Nie uchyła się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”).

Po drugie TK wskazał na sytuację, która przedstawia się w wypadku sądów administracyjnych następująco: rozpatrując skargi złożone na podstawie art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, wojewódzki sąd administracyjny może wydać wyłącznie orzeczenia wymienione w art. 30c ust. 3, nie ma natomiast możliwości uchylenia wyników postępowania i powtórze-

²⁶ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11 str. 27, teza 4.1.



nia całej procedury, mimo że postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone na podstawie aktów niespełniających wymagań określonych w art. 87 Konstytucji (por. art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.: „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie (...) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach”). Naczelny Sąd Administracyjny orzeka zaś wyłącznie kasatoryjnie (por. 30d ustawy o polityce rozwoju oraz art. 185 § 1 p.p.s.a., stosowany na podstawie art. 30e ustawy o polityce rozwoju)²⁷.

Ostatecznie TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie P 1/11 (Dz. U. Nr 279, poz. 1644) uznał, że:

- art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.; dalej: „u.z.p.p.r.”) przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa,
- art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa,
- art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach nie będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa,
- są niezgodne z art. 87 Konstytucji, ustanawiającym katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego; ww. przepisy w zakresie tam wskazanym tracą moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Tak więc „systemu realizacji” nie można zaliczyć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym do aktów prawa miejscowego, co w ocenie TK nie ulega wątpliwości, poza tym systemy realizacji zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego – wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki, które powinny być unormowane w aktach powszechnie obowiązujących.

Na skutek przedmiotowego wyroku TK, ustawodawca dokonał zmiany przepisów w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia

²⁷ Ibidem, str. 28-29, teza 4.3



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

polityki rozwoju²⁸. Istotną zmianą, w odniesieniu do ww. ustawy w dotychczasowym brzmieniu, było uregulowanie wprost na poziomie aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym, najistotniejszych kwestii związanych z procedurą odwoławczą, stosowaną w ramach ubiegania się i udzielania dofinansowania.

Zakwestionowane przepisy utraciły moc obowiązującą w wyżej wymienionym zakresie z dniem 27 czerwca 2013 r., z kolei z dniem 28 czerwca 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁹.

Ze względu na stopień zaawansowania perspektywy finansowej 2007-2013 podkreślić należy, że nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w odniesieniu do obecnego okresu programowania z konieczności ograniczona jest do niezbędnego minimum mającego na celu wdrożenie wyroku TK³⁰. Pozostałe kwestie poruszone w uzasadnieniu do wyroku TK, a nieobjętych jego tezą, jak również ostatecznie nieobjętych nowelizacją, na które zwrócono powyżej uwagę, będą musiały być przedmiotem dalszych analiz istniejących rozwiązań prawnych pod kątem ich ewentualnej modyfikacji, mającej służyć wdrażaniu przyszłej perspektywy finansowej na lata 2014-2020.

Zakończenie

Reasumując, znaczenie kontroli sądu administracyjnego nad działalnością administracji publicznej, odpowiedzialnej za wdrażanie i wydatkowanie środków europejskich, wzrasta, na co wskazuje nie tylko ilość wydawanych postanowień i wyroków ale również, a może przede wszystkim, wpływ na poprawę prawa zarówno przez jego stosowanie jak i tworzenie.

Obecnie trwają prace legislacyjne³¹ nad przygotowaniem nowej ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności w latach 2014-2020³².

²⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 714.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 18 października 2011 r., sygn. I OSK 1727/10: „Względy wykładni systemowej nakazują przyjąć, że „orzeczeniem” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji jest – gdy chodzi o orzeczenia zapadłe w trybie kontroli konstytucyjności prawa – wyłącznie wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności normy prawnej z wzorcem kontroli, zaś moc powszechnie obowiązującą należy przypisywać wyłącznie sentencjom tych orzeczeń, a nie tezom formułowanym w uzasadnieniach”.

³¹ Projekt ustawy z dnia 18 września 2013 r. strona internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

³² Będzie służyć stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

Projekt przewiduje w zakresie procedury odwoławczej, że w ramach wszystkich programów operacyjnych, tak krajowych, jak i regionalnych, będą obowiązywały takie same zasady. Projektodawca bazuje na doświadczeniach z obecnej jeszcze perspektywy, respektując w całości opisany powyżej wyrok TK.

Z kolei dotychczasowy art. 37 u.o.z.p.p.r. będzie miał swój odpowiednik w nowej ustawie. Jednakże wyłączenie k.p.a. będzie obowiązywało z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu, doręczeń i terminów.

Ważne z punktu widzenia wydawania decyzji, nastąpią zmiany w u.f.p., na przykład zmodyfikowany zostanie ust. 3 art. 189 w zakresie okresu naliczania odsetek za nieterminowe rozliczanie zaliczki. Odsetki nie będą już naliczane od momentu przekazania środków, lecz od dnia następującego po dniu upływu terminu ich rozliczania. Obecny sposób naliczania jest zbyt restrykcyjny, gdyż odsetki nalicza się za cały okres posiadania zaliczki przez beneficjenta, a nie tylko za okres spóźnienia. W stwierdzonych przypadkach naruszeń tego przepisu, zwroty kształtowały się na poziomie od kilku do kilkunastu tysięcy złotych, przy opóźnieniach nawet jednodniowych. Urealnienia proporcji zawinienia po stronie beneficjenta zredukuje w tym przypadku zarówno ilość wydawanych decyzji w tym trybie, jak i ilość skarg składanych od rozstrzygnięć drugoinstancyjnych.

Zakres tematyczny nie pozwala na analizę całości zmian w projektowanej ustawie, ale generalnie można stwierdzić, że reguluje ona kwestie, które do tej pory znajdowały się poza systemem źródeł prawa określonych ustawą zasadniczą.

Tym samym, w świetle przytoczonego powyżej przykładu, który stanowi dowód na skuteczność kontroli sądu administracyjnego nad działalnością administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie środków unijnych, można założyć, iż w kolejny okres programowania na lata 2014-2020, państwo polskie wejdzie stosując jako fundament – normy prawa powszechnie obowiązującego, przy jednoczesnym elastycznym podejściu zapewniającym

wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna.



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

sprawną realizację programów operacyjnych i pełnego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków finansowych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 270).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity z 2009 r. Dz.U. nr 84, poz. 712 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 2013, poz. 714).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590, ze zm.).

Źródła internetowe:

1. Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 8 października 2010 r. sygn. II SA/Łd 973/10 – dostępne na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/find?p=1>. [dostęp: 27.10.2013]



Wojciech Szafran: Kontrola sądu administracyjnego w procesie wdrażania...

2. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, sentencja ogłoszona dnia 27 Grudnia 2011 r. w Dz. U. nr 279, poz.1644, <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm>. [dostęp: 27.10.2013]
3. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, wspierające wzrost gospodarczy zatrudnienie Narodowa Strategia Spójności, Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2007 dostępne na http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/Documents/NSRO_maj2007.pdf. [dostęp: 27.10.2013]
4. System realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, na który składają się dokumenty będące przedmiotem analizy w niniejszym artykule: Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL od wersji dokumentu z dnia 1 grudnia 2008 r. http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty_archiwalne.aspx. [dostęp: 27.10.2013]
5. Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wersja obowiązująca od 15 lipca 2013, wersja dostępna na: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx>. [dostęp: 27.10.2013]
6. Projekt z dnia 18 września 2013 r. ustawy o zasadach realizacji programów Operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, dostępny na: http://bip.mrr.gov.pl/Prawo/Projekty_ustaw/Documents/projekt_ustawy_18_09_2013.pdf. [dostęp: 27.10.2013]

CONTROL OF ADMINISTRATIVE COURT IN THE IMPLEMENTATION PROCESS OF EUROPEAN FUNDS (Case study)

Keywords: *European Union, European found, administrative court, Constitutional Court, administrative decision, public finance, development policy, complaint against an administrative decision, control, delivery system, operational program.*

Summary

This article attempts to identify the administrative judicial review in the implementation of the EU funds. An important role of the Polish government, after the accession to the European Union, was to prepare the legal framework and administrative capacity for the implementation of EU funds under the

so-called. financial perspectives for 2004-2006, 2007-2013 and 2014-2020. To be able to use the financial support effectively use the financial support public administration has tried to make the rules flexible so that EU budget allocation was fast but kept clear rules and ensured the rights of all parties on the side of applying for a grant. The system of development, which toot the rules and procedures of the institutions involved in the implementation of development strategies, has been created. The implementation also clarified the legal remedies are available to the applicant in the call for proposals. This latter issue has become a cause to consider the constitutionality of the solutions. The Regional Administrative Court in Łódź decided the legal inquiry to the Constitutional Court. The Tribunal's judgment of the court shared agreed with the doubts the constitutionality of the provisions implementation of the system, leading to a change in the law on development policy.

Wojciech Szafran – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, ukończył aplikację prokuratorską, wpisany na listę radców prawnych od 2008 roku Zastępca Dyrektora w Departamencie Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, odpowiedzialny na procedurę odwoławczą, kontraktację, kontrolę, windykację oraz systemy informatyczne. Od 2012 prowadzi ćwiczenia z przedmiotu Kontrola administracyjna finansowania projektów ze środków Unii Europejskiej w WSAiB im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.



Anna ŚNIECIKOWSKA

OD SUBSYDIARNOŚCI DO PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Słowa kluczowe: *Zasada pomocniczości, podmiot prywatny, podmiot publiczny, prywatyzacja, partnerstwo publiczno-prywatne, zadanie publiczne.*

STRESZCZENIE

Zasada pomocniczości (subsidiarności) posiada wymiar filozoficzno-moralny, polityczny, socjologiczny i prawny. Zasada pomocniczości wykształciła się w XIX wieku. Zasada subsidiarności uważana jest za dorozumianą regułę prawa konstytucyjnego. Najistotniejszym postulatem wypływającym z zasady subsidiarności jest podejmowanie decyzji jak najbliżej obywatela. Odnosząc partnerstwo publiczno-prywatne do zasady subsidiarności należy wskazać, iż może być ona interpretowana w dwóch płaszczyznach: od strony organu oraz od strony jednostki i jej potrzeb.

Wprowadzenie

Zasada pomocniczości (subsidiarności) posiada wymiar filozoficzno-moralny, polityczny, socjologiczny i prawny. *Subsydium* znaczy po łacinie *pomoc, wsparcie, siły rezerwowe*. W definicji tego pojęcia można odnaleźć „cel”, jaki przypisany jest władzy. Władza istnieje przede wszystkim po to, aby pomagać członkom społeczności w urzeczywistnianiu ich celów. Władza polityczna ma charakter wtórny, jednakże nie w tym sensie, że pojawia się jako dzieło przypadku, ale w tym znaczeniu, że sama w sobie nie jest źródłem emanacji swojej celowości¹. Władza może być postrzegana jako środek służący usuwaniu „pewnych niedostatków, z którymi borykają się w swym

¹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsidiarności – założenia, geneza, problemy współczesne*, [w:] *Subsidiarność: monografie i studia*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 32-33.



dążeniu do pełni rozwoju i wspólnoty, i wolne osoby, odpowiedzialne za swój los, lecz nie całkiem samowystarczalne”². Ponadto może być również uzasadnieniem władczego wpływu państwa na sfery działań niższych struktur społecznych lub jednostek ze względu na brak samowystarczalności w realizacji ich potrzeb np. z względów ekonomicznych. Ideę związaną ze zjawiskiem wpływu struktur wyższych na sfery funkcjonowania struktur niższych i jednostek uzasadnione koniecznością ich oparcia, określa się mianem pomocniczości (subsydiarności)³. Zasada pomocniczości określa obowiązki państwa wobec jednostki, o ile zaspokojenie jej potrzeb przekracza jej możliwości, a jeszcze ściślej – jest to zobowiązanie państwa w stosunku do mniejszych wspólnot, o ile nie zostanie przekroczona ich zdolność do świadczeń⁴. Nie należy jednak rozumieć tej zasady w taki sposób, że państwo może działać tylko jako pomoc. Często bowiem konieczne będzie uzupełnianie działania państwa. Zasada pomocniczości znajduje bowiem zastosowanie wtedy, kiedy zaspokojenie potrzeb ludzkich przez administrację prywatną powoduje szkody dla społeczności i jej członków. Administracja publiczna może zatem przejąć to, co mogłyby wykonać także podmioty prywatne. Musi być to jednak uzasadnione tym, że będzie to czyniła bardziej bezinteresownie, sprawiedliwiej, taniej i lepiej, w oparciu o dostępny budżet⁵.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) wykształciła się w XIX wieku. Jednakże jako idea była inspiracją od początków swojego istnienia. Analizując tło powyższej zasady wskazać należy, iż pierwszym, który ją dostrzegł i opisał był Arystoteles (384-322 p.n.e.). W dziele „Politica” opisał ówczesną strukturę organizacyjną społeczeństwa polis greckich. Arystoteles założył, że człowiek, przynależąc do różnych wspólnot społecznych, jest ze swej natury istotą stworzoną do życia w państwie – to jest wspólnocie, która jako jedyna może być uznana za samowystarczalną⁶. Opisał społeczeństwo jako zbiór grup, z których jedne zawierają się w drugich, takich jak rodzina, osada, miasto-państwo. W świetle tej koncepcji – czym można usprawiedliwić istnienie tych grup i kompetencje rządzącej nimi władzy? Jest to

² Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, tłum. Cz. Porębski, Znak, Kraków 1995, s. 5.

³ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 32.

⁴ N. Achterberg, *Algemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch*, C.F. Müller Grobes Lehrbuch, Heidelberg 1986, s. 108.

⁵ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch*, C.H. Beck, München 1994, s. 52.

⁶ Arystoteles, *Polityka z dodaniem pseudo-arystotelesowej ekonomiki*, tłum. L. Piotrowicz, PWN, Warszawa 1964, s. 5-7. Samowystarczalność jako podstawowa cecha państwa jest szczególnie mocno akcentowana w cytowanym dziele – por. ibidem, s. 97 i 304.



możliwe tylko za pomocą pojęcia wystarczalności i niewystarczalności. Każda bowiem grupa, poczynając od najprostszej, czyni to wszystko, co tylko możliwe, grupa większa wspomaga grupę mniejszą w likwidowaniu niedostatków w funkcjonowaniu tej ostatniej. Tak więc kompetencja każdej władzy jest ograniczona wedle tego właśnie kryterium. Miasto-państwo, czyli to co nazywamy dziś państwem, definiowane jest jako samowystarczalne w tym znaczeniu, iż nie wymaga odwołania się do żadnej instancji wyższego rzędu (uzyskuje zatem suwerenność). Istnienie miasta-państwa uzasadniane jest faktem, że mniejsze społeczności nie są całkowicie samowystarczalne. Z tego więc względu miasto-państwo jest w stosunku do nich tworem wtórnym i służebnym. Istnieje po to by je wspierać, a nie po to, by je unicestwić. U Arystotelesa idea pomocniczości pojawia się nie tylko w aspekcie negatywnym, ale i pozytywnym. W odniesieniu do mniejszych społeczności interwencja miasta-państwa niesie za sobą dodatkowy argument uzasadniający jego rację bytu: wspomaga ono mianowicie stwarzanie warunków pozwalających na osiąganie stanu większej szczęśliwości. Szczęście w tym przypadku jest, jak wiadomo, niczym więcej niż tylko spełnieniem się istnienia. Ograniczone grupy spełniają się naprawdę jedynie w suwerennym, samowystarczalnym mieście-państwie. Arystoteles wykazuje tu zresztą (podobnie jak większość późniejszych badaczy europejskich zajmujących się problemem roli władzy) pewien brak zainteresowania konkretnymi formami rządów – tyran może okazać się dobry, jeżeli nie pozbawi obywateli należnej im autonomii. Tę ograniczoną rolę władzy, którą Arystoteles uzasadniał pojęciem wolnego obywatela, św. Tomasz z Akwinu usprawiedliwił koncepcją osoby ludzkiej jako bytu autonomicznego („substancji autonomicznej”), panującego nad swoim bytem, przeznaczeniem i czynami. Człowiek w społeczeństwie tylko w niewielkim stopniu jest samowystarczalny. Może żyć jedynie w grupach, w ramach których znajduje swój pełny rozwój. Każdej z grup przypisane są władze, celem działania których jest doskonalenie się osoby ludzkiej, co odbywa się poprzez doskonalenie się grupy. Społeczeństwo według św. Tomasza z Akwinu charakteryzuje wielość i różnorodność. Każdy człowiek, a w dalszej kolejności każda grupa, zaznaje innego rodzaju szczęścia. Pochwała różnorodności przypomina w tym miejscu poglądy Arystotelesa, który krytykował platońską utopię sztucznej jednorodności. Chronić różnorodność oznacza gwarantować autonomię i odpowiedzialność. Władza polityczna przychodzi z pomocą tam, gdzie okazuje się to niezbędne – władca ma za zadanie⁷ „korygować, jeśli coś nie jest w porządku; uzupełniać, jeżeli czegoś brakuje; udoskonalać, jeśli coś można zrobić lepiej”⁸. Według Althusiusa (1557-1638)

⁷ Ch. Millon-Delsol, op. cit., s. 29.

⁸ Św. Tomasz z Akwinu, *De Regno*, I, rozdz. XV, cyt. za Ch. Millon-Delsol, op. cit., s. 13.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

– XVII-wiecznego zwolennika idei określanej mianem „pomocniczości”, społeczeństwo buduje się przez kolejne pakt, potrzebne z jednej strony do utrzymania autonomii poszczególnych grup (rodziny, korporacji, miasta, prowincji), z drugiej zaś w celu ich ochrony i pomocy, świadczonej im przez korporacje i instytucje usytuowane wyżej w danej strukturze społeczeństwa. Granic tej pomocy, będącej równocześnie pewnym rodzajem ingerencji w życie wspomaganych jednostek lub ich organizacji, ma strzec prawo. Ich przekroczenie może prowadzić, zdaniem uczonego, do likwidacji danego organizmu, albowiem jego byt jest określany swoimi własnymi czynami⁹. W społeczeństwie Althusiusa polityka jest sprawą wszystkich, ponieważ wszystkie grupy zajmują się mniej lub bardziej interesem ogółu. To właśnie ta idea charakteryzować będzie w XIX w. koncepcję subsydiarności w opozycji do myśli liberalnej (negującej istnienie interesu ogółu jako celu społecznego) oraz myśli socjalistycznej (powierzającej zadanie dbania o interes ogółu jedynie instancjom publicznym)¹⁰.

W wieku XIX idea pomocniczości zaczęła być odnoszona do relacji pomiędzy różnymi wspólnotami społecznymi a władzą najwyższą – państwem¹¹. Państwo wówczas zaczęło nabierać w życiu jednostek oraz społeczności coraz większego znaczenia, bardzo często ograniczając te ich sfery życia, które dotychczas były pozbawione jakichkolwiek interwencji ze jego strony.

Druga połowa XIX wieku przynosi ze sobą krytykę państwa, które jest wszechobecne w życiu jednostki i społeczności. Usytuowanie zadań publicznych jak najbliższej jednostek stało się podstawą dla rodzącej się w tym czasie nauki Kościoła. Dokumentami, które odegrały wówczas niezwykle doniosłą rolę, były dwie encykliki papieskie: ogłoszona w 1891 r. encyklika Leona XIII (1810-1903; pontyfikat 1878-1903) *Rerum Novarum* oraz z 1931 r. encyklika Piusa XI *Quadragesimo Anno*. Definicja pomocniczości zawarta w drugim z wymienionych dzieł stanowi jedną z podstaw konstruowania definicji – w tym definicji legalnych – tego zjawiska¹². W encyklice tej papież Pius XI pisze o pomocniczości jako o najwyższym prawie filozofii społecznej podkreślając, że: „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać

⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna...*, op. cit., s. 34.

¹⁰ Ch. Millon-Delsol, op. cit., s. 35.

¹¹ Por. Ch. Millon-Delsol, op. cit., s. 17; E. Popławska, op. cit., s. 20.

¹² T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna...*, op. cit., s. 36.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać¹³. Według zasady subsydiarności w tym znaczeniu, społeczeństwo nie powinno wykonywać tego, co jednostka może działać dzięki własnej inicjatywie oraz własnymi siłami¹⁴. Na przełomie wieku XIX i XX idea subsydiarności, która kształtowała podwaliny społecznej nauki Kościoła, została z czasem wynaturzona przez nurt, który wywodził się z liberalizmu oraz przez korporacjonizm¹⁵.

Inne źródło zasady pomocniczości to niewątpliwie prawo europejskie. Traktat z Maastricht deklaruje oparcie UE na zasadzie pomocniczości. Unia realizuje tylko takie cele i zadania, które nie mogą być skutecznie wykonywane przez państwa członkowskie lub których realizacja przez organy Wspólnot jest bardziej efektywna¹⁶. Zasada subsydiarności zdefiniowana została również w przyjętej przez Radę Europy Karcie Samorządu Lokalnego (1985)¹⁷. Na gruncie Karty samorząd lokalny ma zarządzać zasadniczą częścią spraw publicznych; społecznościom lokalnym służy domniemanie kompetencji, przy czym kompetencje w sprawach publicznych przysługują powinny przede wszystkim tym organom władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Lokalizacja kompetencji na szczeblu najniższym nie wymaga uzasadnienia, natomiast powierzenie funkcji organom na wyższych szczeblach wymaga umotywowania zakresem i charakterem zadania oraz wymogami

¹³ Pius XI, *Quadragesimo Anno*, II encyklika papieska [w:], *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. I, red. M. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski, Redakcja Wydawnictw KUL, Rzym – Lublin 1987, s. 85.

¹⁴ A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, Wydawnictwo PiP, 1995, nr 5, s. 52; jw. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności...*, op. cit., s. 57; W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny”, 1999, nr 1-2, s. 4.

¹⁵ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, geneza, problemy współczesne* [w:] *Subsydiarność: monografie i studia*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 36.

¹⁶ Art. 3 ust. 2 Traktatu z Maastricht: „W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”. Dzięki takiemu przepisowi niemożliwe jest przekształcenie Unii Europejskiej w scentralizowane superpaństwo (G. Kryszewski, *Idea suwerenności narodu*, [w:] *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, red. G. Kryszewski, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2004, s. 93).

¹⁷ Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107. Art. 4 ust. 3 Karty: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

efektywności i gospodarności (art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego)¹⁸.

Zasada subsydiarności uważana jest za dorozumianą regułę prawa konstytucyjnego¹⁹, w związku z czym w nielicznych konstytucjach deklarowana jest ona w sposób bezpośredni. W tym miejscu należałoby wskazać na Konstytucję Włoch (1947)²⁰, która powołuje się na nią bezpośrednio w swojej treści. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (1949) i Konstytucja Portugalii (1976) ujmują tę zasadę wyłącznie w kontekście integracji europejskiej²¹.

Zasada subsydiarności nie została ujęta przez ustawodawcę w części normatywnej – pośród zasad ustrojowych. Wyrażono ją jednakże wprost we wstępie do Konstytucji Polski z 1997 roku: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”²². W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że niewiele z postanowień zawartych we wstępie do konstytucji posiada

¹⁸ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa, s. 167.

¹⁹ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 190-191.

²⁰ Art. 118 ust.4: „Państwo, regiony, miasta metropolitalne, prowincje i gminy popierają niezależną inicjatywę obywateli, pojedynczych i stowarzyszonych, dla rozwijania aktywności na rzecz interesu powszechnego, w oparciu o zasadę subsydiarności”. Przepis ten wprowadziła ustawa konstytucyjna z 18 października 2001 r. Zob. Konstytucja Republiki Włoskiej, tł. i wstęp Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004 r.

²¹ W niemieckiej Ustawie Zasadniczej zasada subsydiarności znajduje swoje miejsce w art. 23 ust. 1: „Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która jest zobowiązana do przestrzegania zasad demokracji, państwa prawnego, socjalnego i federacyjnego oraz zasady subsydiarności, gwarantuje ochronę praw podstawowych w swej istocie porównywalną z niniejszą Ustawą Zasadniczą. W tym celu Federacja w drodze ustawy wymagającej zgody Bundesratu może przekazywać prawa suwerenne. Dla ustanowienia Unii Europejskiej, jak również w celu zmiany jej podstaw traktatowych i analogicznej regulacji, przez które niniejsza Ustawa Zasadnicza w swojej treści zostaje zmieniona lub uzupełniona, lub umożliwia takie zmiany i uzupełnienia, obowiązuje artykuł 79 ust. 2 i 3” (*Konstytucja Niemiec*, tł. B. Banaszak i A. Malicka, wstęp B. Banaszak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008). Z kolei w konstytucji Portugalii o zasadzie subsydiarności traktuje art. 7 ust. 6: „Portugalia może, na zasadach wzajemności, przy poszanowaniu zasady subsydiarności i mając na uwadze osiągnięcie równowagi gospodarczej i społecznej, zawrzeć umowę o wspólnym wykonywaniu kompetencji niezbędnych do budowy Unii Europejskiej” (*Konstytucja Republiki Portugalskiej*, tł. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000).

²² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.



wymiar samoistnie normatywny, jednakże wszystkie powinny być one traktowane jako wskazówki w procesie stosowania dalszych postanowień konstytucyjnych i do określenia systemu wartości wynikających z Konstytucji²³. Jednakże spotyka się opinie odmienne, które przesądzają o charakterze prawnym preambuły²⁴. Wedle powyższego „(...) wszystkie postanowienia wstępu mają głęboką zawartość normatywną, której w szczególności orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie może pomijać”²⁵. Bardzo duże znaczenie dla przyjęcia normatywnego charakteru preambuły do Konstytucji ma stanowisko zajmowane w tejże materii przez Trybunał Konstytucyjny, który to w uzasadnieniu do wyroku TK z dnia 3 czerwca 1998 r., k. 34/97 powoływał się na niektóre z przywołanych we wstępie do Konstytucji wartości uznając, iż muszą one stanowić „kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa”²⁶. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał na istotne znaczenie zasad i wartości, które zostały zamieszczone w preambule (m. in. zasady sprawiedliwości²⁷, zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami²⁸) w procesie wykładni obowiązującego ustawodawstwa²⁹. Podkreślenia wymaga, iż w niektórych wyrokach TK wykazał się pewną niekonsekwencją, wskazując, że normatywny charakter preambuły może budzić wątpliwości³⁰.

Pomimo sporów i dyskusji na temat normatywnego charakteru preambuły, ujęta w niej zasada pomocniczości kształtuje kierunki działalności prawodawczej oraz kierunki stosowania prawa³¹.

Aspekt prawny zasady subsydiarności zakłada, że regulacja prawna sytuacji obywateli i ich grup oraz związków powinna zapewniać im maksymalną samodzielność i udział w wykonywaniu zadań publicznych. Państwo oraz pozostałe większe wspólnoty powinny być pomocnicze wobec jednostek, rodzin i mniejszych wspólnot; nie powinny podejmować się realizacji

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LIBER, Warszawa 1998, s. 42; I. Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 43; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, RPEiS, 1995, nr 2.

²⁴ K. Complak [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 9, 12-13; I. Lipowicz [w:] *Konstytucje*, op. cit., s. 43.

²⁵ Ibidem, s. 9.

²⁶ OTK 1998, nr 4, poz. 49.

²⁷ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

²⁸ Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

²⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna...*, op. cit., s. 64.

³⁰ Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2.

³¹ E. Popławska, *Zasada...*, op. cit., s. 198.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

zadań, które nie mogą być przez nie realizowane. Każda większa wspólnota powinna wykonywać zadania przekraczające możliwości wspólnoty mniejszej. Zasada subsydiarności zakłada w swej istocie urzeczywistnianie maksymalnie szerokiego zakresu zadań przez szczebel władzy najbliższy obywatelowi, a władza wyższego szczebla powinna wspomagać i uzupełniać działalność podmiotów niżej usytuowanych, o ile nie są samowystarczalne, dla dobra wspólnego³². Istotą zasady subsydiarności jest wskazanie na wtórną i pomocniczą rolę państwa. Jego interwencja w sprawy poszczególnych obywateli oraz wspólnot samorządowych dopuszczalna jest jedynie wówczas, gdy występują trudności w realizacji ich zadań³³. Najistotniejszym postulatem wypływającym z zasady subsydiarności jest podejmowanie decyzji jak najbliżej obywatela. Władza publiczna ma pobudzać, podtrzymywać i ewentualnie uzupełniać inicjatywę jednostki, jeżeli nie może ona poradzić sobie z wykonaniem określonych zadań – aspekt pozytywny. Nie może również tym inicjatywom przeszkadzać – aspekt negatywny³⁴. M. Kulesza podkreśla, że traktując zasadę subsydiarności przede wszystkim jako zasadę w ruchu, zasadę dynamiczną oraz jako regułę postępowania, regułę wykładni i regułę celu, a niekoniecznie zaś jako regułę normatywną, z której wynika jednoznacznie i na zawsze taki lub inny podział odpowiedzialności między szczeblami władzy publicznej. Istotą zasady pomocniczości jest bowiem jej relatywizm³⁵. E. Popławska celnie wskazuje, że zasadę subsydiarności można sprowadzić do dwóch podstawowych postulatów odnoszących się do relacji: jednostka – społeczność – państwo: „Tyle wolności, ile można; tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba. Tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba”³⁶. W związku z czym celem „pomocniczości” ma być to, iż to nie obywatele „pomagają” państwu, ale to państwo „pomaga” obywatelom. Obywatele poprzez swoje struktury formowane oddolnie powinni posiadać jak największą swobodę

³² M. Stahl, red., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2010, s. 166 i nast.

³³ Jak pisze M. Granat, „zasada subsydiarności oznacza nakaz „takiego kształtowania relacji prawnych między państwem a podmiotami wywodzącymi się ze sfery społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewniać prawa obywatelom oraz ich wspólnotom jeszcze przed uprawnieniami władzy” (M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 22).

³⁴ Zob. G. Kryszewski, *Idea...*, op. cit., s. 93.

³⁵ M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państwa Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność: monografie i studia*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 126.

³⁶ E. Popławska, [w:] *Subsydiarność: monografie i studia*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 126.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

w realizacji zadań publicznych, a państwo winno wykonywać tylko tę część zadań, której obywatele nie są w stanie zrealizować. Jeżeli dojdzie do sytuacji, w której to państwo będzie realizowało zadanie, powinno być ono realizowane jak najbliżej obywatela i z jego udziałem³⁷. W literaturze można spotkać się z poglądem, iż zasada subsydiarności bywa nazywana „zasadą w ruchu”, czyli zasadą dynamiczną i elastyczną jednocześnie, która jest zawsze relatywna, zmienna i nie wprowadza sztywnego podziału zadań pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej. Za jej pomocą nie można więc ustalić konkretnych zadań, które będą przypisane państwu lub społeczeństwu (obywatelom), ale można określić tendencję, zgodnie z którą zadania te mają być rozdzielane³⁸. A. Wiktorowska pisze, że analizując literaturę przedmiotu można dostrzec, iż istotą zasady subsydiarności są przeciwstawne tendencje: integracja – fragmentaryzacja; centralizacja – decentralizacja; koncentracja – dekoncentracja. Ponadto można dostrzec, że na istotę subsydiarności – tak w rozumieniu prawa krajowego, jak i europejskiego – składają się dwa założenia: po pierwsze, istnienie dwóch układów odniesienia, np.: społeczeństwa – jednostki; państwa – gminy; federacji – kraju związkowego; Unii Europejskiej – kraju członkowskiego³⁹. Zasada pomocniczości jest niejako wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak właściwie zbudować ustrój i podzielić kompetencje. Zmierza ona do domniemania kompetencji na rzecz podmiotu „bliższego” jednostce⁴⁰. Z. Gilowska wskazuje, że pomocniczość jako zasada organizacji państwa ma dwa podstawowe aspekty: negatywny – oznaczający, iż wszelka władza, w tym publiczna, nie powinna przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych zadań; oraz pozytywny – oznaczający, iż celem każdej władzy jest pobudzenie, podtrzymywanie, a ostatecznie – w razie potrzeby – uzupełnienie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne⁴¹. A. Dylus odniosła zasadę subsydiarności do relacji

³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2005, s. 105.

³⁸ A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2001, s. 761 i nast.

³⁹ Pierwszy z podmiotów, taki jak państwo, federacja, społeczeństwo, który jest pewną zintegrowaną całością, nazwano w literaturze przedmiotu suprasystemem („większą wspólnotą”). Natomiast drugi, którego przykładem jest kraj związkowy, region, gmina czy jednostka (obywatel), które stanowią pewną sfragmentaryzowaną całość, nazwano w literaturze subsystemem („mniejszą wspólnotą”). Pojęcia „suprasystem” i „subsystem” przyjmuję za J.W. Tkaczyńskim, op. cit., s. 57.

⁴⁰ A. Szpor, *Państwo a subsydiarnosc jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 6.

⁴¹ Z. Gilowska, *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja. Uwagi na temat reform ustrojowych w Polsce*, [w] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Kontrast, Warszawa 1997, s. 230.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

między poziomami władztwa publicznego. Przede wszystkim poprzez zawarcie w niej dwóch elementów tj.: „subsidiarne stowarzyszenie”⁴² oraz „subsidiarną redukcję”⁴³.

Koniecznym w celu ustalenia jurydycznego określenia zasady subsydiarności wydaje się określenie jej aksjologicznego kontekstu. Treść prawną osiąga ona w momencie jej zestawienia z wartościami takimi jak zasada podziału władz, zasada państwa prawnego, zasada decentralizacji, idea samorządności, prawa człowieka itp. Dlatego też koniecznym wydaje się jej konkretyzacja w zależności od określonego kontekstu problemowego, którego dotyczy (np. państwo – gmina) i od funkcji, jaką ma spełniać⁴⁴. Równocześnie, z aksjologicznego punktu widzenia, zasada ta daje rozwiązania, które wzmacniają związki między aktywnością a odpowiedzialnością. Relacje te dają możliwość rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, urzeczywistniając ideały demokratycznego państwa⁴⁵.

Podkreślenia wymaga fakt, iż kwintesencja zasady subsydiarności polega między innymi na tym, iż subsydiarność występuje z reguły przeciw koncentracji zadań w „większej wspólnotie” – niezależnie od tego, czy jako „większą wspólnotę” traktujemy Unię, państwo czy społeczeństwo. Z zasady pomocniczości wynika sprzeciw wobec koncentracji, który jednakże nie posiada charakteru absolutnego, gdyż dopuszcza pewne odstępstwa. Ponadto wiąże się on z negacją centralizacji, wobec czego dążenie do decentralizacji jest przejawem i zabezpieczeniem zasady pomocniczości⁴⁶. Z zasady subsydiarności można wyprowadzić wyłącznie dyrektywę, która to zobowiązuje ustawodawcę do poszanowania, w fazie tworzenia prawa, tendencji nakie-

⁴² Zakaz przejmowania tego, co potrafi uczynić szczebel najbliższy obywatelowi przez inne szczeble; w tym, czego szczebel najbliższy obywatelowi nie jest w stanie sam dokonać, powinien uzyskać ze strony innych podmiotów „pomoc dla samopomocy”. A. Dylus, *Zasada pomocniczości a transformacje systemu gospodarczego*, [w:] *Gospodarka. Moralność. Chrześcijaństwo*, Kontrast, Warszawa 1994, s. 64-65, za: Leo Schneider: *Subsidiäre Gesellschaft*, Padreborn, München-Wien-Zürich 1983, s. 27-35.

⁴³ W przypadku, gdy „pomoc dla samopomocy” okazała się skuteczna, a zarazem gdy szczebel najniższy jest już samodzielny i w pełni radzi sobie z zakresem swoich zadań, inne podmioty nie powinny dłużej świadczyć swej pomocy, gdyż szkodzi to całej strukturze samorządu terytorialnego i staje się przerostem opieki (tzw. pomocą alienującą), ibidem, s. 27-35.

⁴⁴ M. Streibl, *Subsidiaritätsprinzip...*, op. cit., s. 4-5; F. Stauffenberg, Ch. Langenfeld, *Maastricht – ein Fortschritt für Europa?*, „Zeitschrift für Rechtspolitik”, 1992, nr 7, s. 255.

⁴⁵ J. Łukasiewicz, *Aksjologiczne i prakseologiczne aspekty zasady pomocniczości w kształtowaniu modelu samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemysł 2000, s. 372.

⁴⁶ A. Wiktorowska, *Zasada...*, op. cit., s. 764.



rowanych na dekoncentrację i decentralizację władzy publicznej. Dlatego też ustawodawca winien tworzyć takie rozwiązania prawne, które zapewnią gwarancję decentralizacji w ustawodawstwie samorządowym⁴⁷. Z art. 15 Konstytucji wprost wynika zasada decentralizacji władzy publicznej. Pochodnymi powyższej zasady są przede wszystkim: zasada podziału władz, podział zadań i kompetencji na szczeble organizacyjne, domniemanie kompetencji na rzecz gminy. Na podstawie art. 16 Konstytucji uznać można, że beneficjentem zasady subsydiarności są wspólnoty samorządowe, czyli ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego⁴⁸. Decentralizacja wraz z zasadą subsydiarności powodują wzmocnienie demokracji poprzez podział kompetencji i „powierzenie” procesu decyzyjnego jednostce, która jest w tenże sposób motywowana do aktywniejszego udziału w systemie rządów demokratycznych na wszystkich szczeblach⁴⁹.

Równocześnie z decentralizacją zaistniał proces prywatyzacji zadań publicznych sprawiając, że zasada subsydiarności z biegiem czasu nabierała szczególnego znaczenia w tym właśnie aspekcie. Bowiem to właśnie z powyższej zasady istnieje możliwość wyprowadzenia postulatu, aby organy jednostek samorządu terytorialnego przekazywały część zadań mających charakter przedsięwzięć użyteczności publicznej przedsiębiorcom prywatnym. Państwo ma być jedynie gwarantem powszechnej dostępności usług oraz ma zapewniać ich świadczenie na odpowiednim poziomie. Zaznaczyć należy, że dotąd państwo było głównym realizatorem zadań publicznych. Dziś dają gwarancję ich odpowiedniego wykonania m.in. poprzez realizację zasady subsydiarności w sferze gospodarczej⁵⁰.

Pod pojęciem prywatyzacji należy rozumieć wszelkie przejawy odstępstwa od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego⁵¹ lub też tylko niektóre z tych przejawów, polegające np. na przekazywaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych przypisanych prawnie administracji rządowej i samorządowi

⁴⁷ Ibidem, s. 764.

⁴⁸ W świetle postanowień preambuły są to „wspólnoty obywateli”. Zob. P. Chmielnicki, *Istotna część zadań publicznych i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 58.

⁴⁹ H. Klebes, *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:], *Subsydiarność: monografie i studia*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 60.

⁵⁰ A. Szafranski, *Konstytucyjnoprawne podstawy prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców publicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 61-62.

⁵¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa 1994, s. 25.



terytorialnemu⁵². W literaturze prawa administracyjnego i nauce administracji przyjmuje się, że prywatyzacja zadań publicznych może oznaczać:

- rezygnację państwa z ingerencji w sprawy objęte regulacją prawną i pozostawienie jej podmiotom niesprawnym władzy w państwie,
- przejęcie przez podmioty spoza systemu administracji publicznej wykonania zadań nadal uznawanych przez prawodawcę za zadania publiczne,
- przejęcie przez podmioty spoza systemu administracji publicznej wykonania zadań nadal uznawanych przez prawodawcę za zadania publiczne wraz z przejęciem – prywatyzacją majątku państwowego lub komunalnego służącego do wykonywania przejętych zadań publicznych,
- nałożenie na obywateli i inne podmioty spoza systemu administracji publicznej obowiązków o charakterze publicznym⁵³.

Prywatyzacja zadań publicznych ma określone ramy. Zgodnie z L. Zacharko wskazać należy, iż jest to twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie oraz przez samorząd gminny w formach i metodach prawa prywatnego⁵⁴. Odnosząc się do definicji prywatyzacji na uwagę zasługuje przede wszystkim zmiana w relacjach np.: zadania realizowane dotychczas przez sektor komunalny są przejmowane przez podmioty prywatne⁵⁵.

Zjawisko prywatyzacji niesie za sobą zarówno pozytywne jak i negatywne aspekty. Zgodzić się należy z poglądem I. Sierpowskiej, który uważa, że „(...) organy władzy publicznej, wycofując się z realizacji pewnych zadań, nie rezygnują całkowicie z wpływu na ich wykonywanie, zachowują na przykład uprawnienia do kontroli i nadzoru, wydawania zezwoleń itp.”⁵⁶. Zdaniem E. Knosali: „Zasięg prywatyzacji administracji publicznej, ze względu na specyficzny cel jej działalności, jest jednak ograniczony. Prywatyzacja administracji nie może ograniczać zasadniczego celu jej działania, którym jest zaspokajanie potrzeb publicznych. Powinna służyć nie tyle maksymalizacji zysku, co raczej optymalnemu wykorzystaniu dostępnych środków w celu maksymalizacji usług publicznych. (...) Ważne jest również, by pry-

⁵² A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2000.

⁵³ T. Bąkowski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 296-303.

⁵⁴ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 2000, s. 32.

⁵⁵ Ibidem, s. 33.

⁵⁶ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 126.



watyżacja nie ograniczała maksymalizacji usług publicznych ani ich ilości i jakości”⁵⁷.

Coraz częstszym zjawiskiem w gospodarce rynkowej jest rezygnacja przez państwo z funkcji kreatywnej na rzecz ochronnej, a niekiedy nadzorczej. Państwo ma być „strażnikiem” zgodności działań podmiotów niepublicznych w zakresie realizacji zadań w sferze zaspokajania potrzeb publicznych⁵⁸. Bardzo często organy władzy publicznej posiadają niejaką swobodę w zakresie wyboru formy organizacyjno-prawnej, w ramach której mają realizować powierzone im zadania publiczne. Wówczas czynnikiem decydującym jest efektywność wykonywania tych zadań. Podkreślić należy, iż wiele jest dowodów na to, że działalność prywatna okazuje się bardziej efektywna niż działalność publiczna, chociaż nie sposób tego dokładnie zmierzyć⁵⁹. Zgodnie z S. Biernatem podkreślenia wymaga, iż efektywność należy ujmować nie tylko w kategoriach czysto ekonomicznych, ale także z uwzględnieniem szeroko rozumianej jakości świadczeń⁶⁰. Prywatyzacja zadań ogranicza aktywność państwa w gospodarce, jednakże nie powoduje przeniesienia odpowiedzialności za wykonanie zadania na podmiot prywatny, jej celem ma być jedynie efektywniejsza jego realizacja. Jednakże jak długo organ administracji jest zobowiązany do określonych działań mających na celu zaspokajanie potrzeb publicznych, tak długo ponosi on odpowiedzialność za realizację zadań publicznych, także w sytuacji, gdy ich faktyczne wykonanie powierzono podmiotom prywatnym⁶¹. Powyższe jest skutkiem wykonawczego działania organów administracji publicznej w stosunku do zadań wyznaczonych przez władzę ustawodawczą⁶².

W świetle powyższego uznać należy, iż rezultat prywatyzacji wykonywania zadań publicznych przez podmioty, które znajdują się poza sferą administracji publicznej może być teoretycznie kojarzony z przewodnią ideą płynącą z zasady subsydiarności. Czynności, które prowadzą do zaspoko-

⁵⁷ E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermana, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 123.

⁵⁸ K. Rzetelska, *Wycofanie się państwa z publicznoprawnego wykonywania zadań*, PUG 2004, nr 10, s. 25 i nast.

⁵⁹ J. Vickers, G. Yarrow., *Privatisation: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass. – London 1988, rozdział 2, zwł. s. 39 i nast.

⁶⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 9.

⁶¹ K. Strzykowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Warszawa 2007, s. 129 i nast.; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa 1994, s. 29.

⁶² A. Błaś, *Rodowód i ewolucja administracji*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003, s. 35-36.



jenia potrzeb jednostki tudzież społeczności, realizowane są poprzez przeniesienie ich na szczeble niższe biorąc pod uwagę struktury państwa i społeczeństwa⁶³. Prywatyzacja zmierza do spełnienia głównych postulatów, które niesie ze sobą zasada pomocniczości. Jak słusznie wskazuje T. Bąkowski „nie musi to jednak oznaczać, że jedynym bądź głównym powodem przekazywania zadań publicznych podmiotom spoza systemu administracji publicznej jest zasada pomocniczości. Wypada bowiem zgodzić się z poglądami wyrażonymi w piśmiennictwie, iż w wielu przypadkach pierwszoplanowymi względami decyzji o prywatyzacji realizowania zadań publicznych są względy ekonomiczne i/lub prakseologiczne. Nie umniejsza to jednak w żaden sposób znaczenia, jakie ma zasada pomocniczości przy rozstrzygnięciach w sprawie optymalnego lokowania realizacji zadań publicznych, albowiem zwłaszcza względy prakseologiczne są wyraźnie wpisane w jej treść”⁶⁴.

Wykonywanie zadań publicznych przez jednostki niepubliczne pozostaje w zgodzie z główną ideą płynącą z zasady subsydiarności. Podmioty publiczne z uwagi na posiadane przez nie „władztwo” można określić jako podmioty „wyższe” w stosunku do jednostek niepublicznych. Jednakże bardzo często owe właśnie podmioty wyższe nie są w stanie realizować powierzone im zadania tak efektywnie, jak jednostki niepubliczne.

Przejmowanie zadań publicznych przez podmioty gospodarcze oraz ich realizacja niewątpliwie leży bardzo często w interesie jednostki. Państwo i rynek w wielu wypadkach są traktowane jako dwie przeciwstawne sobie instytucje, w których decyzje są podejmowane na zgoła odmiennych zasadach⁶⁵. Jak pisze S. Biernat: „(...) w modelowym ujęciu państwo jest rozumiane jako złożona, zhierarchizowana struktura, w której rozstrzygnięcia są wynikiem procesu politycznego. We współczesnych państwach sposób podejmowania rozstrzygnięć określony jest w przepisach konstytucyjnych i ustawowych. Decyzje polityczne są w założeniu podejmowane w „interesie publicznym”, choć znaczenie tego terminu jest trudne do jednoznacznego określenia. „Rynek” natomiast jest rozumiany jako miejsce interakcji wielkiej liczby autonomicznych podmiotów gospodarczych, kierujących się indywidualnym motywem zysku i wzajemnie konkurujących...”⁶⁶. Niewątpliwie proces przekazywania zadań podmiotom niepublicznym powoduje, że rozstrzygnięcia, które należą do sfery państwa, są niejako powierzane jednostkom, które kierują się zasadami rynku. Powyższe może być właściwe

⁶³ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna...*, op. cit., s. 194.

⁶⁴ Ibidem, s. 194.

⁶⁵ Por. o tym Ch. E. Lindblom: *Politics and Markets*, Basic Books, New York 1977.

⁶⁶ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, op. cit., s. 86-87.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

z tego względu, iż przy realizacji zadań publicznych jednym z ważniejszych kryteriów będzie efektywność.

Wspomniana wyżej efektywność wraz z optymalizacją kosztów oraz lepszą skutecznością w realizacji zadań publicznych pozostają w harmonii z tzw. „nową filozofią zarządzania publicznego, która wyraża się (...) w mechanizmach państwa pomocniczego”⁶⁷. Zgodnie z powyższym, jeśli „określona dziedzina działalności, nawet takiej, która należy do sfery odpowiedzialności władz publicznych, może być z powodzeniem prowadzona w warunkach rynkowych, to nie ma powodu, aby działalność tę prowadziły same władze publiczne za pośrednictwem swojego aparatu”⁶⁸.

Proces prywatyzacji zadań publicznych skutkuje możliwością wprowadzenia do sfery publicznej elementu konkurencji. Jak wskazuje T. Bąkowski „(...) elementy te pojawiają się między innymi na etapie wyboru podmiotu, któremu mają być przekazane do realizacji zadania o charakterze publicznym. Instytucja przetargu, jak również inne środki i prawne urządzenia przewidziane przez prawo zamówień publicznych służące wyłonieniu najlepszej oferty, a co za tym idzie najlepszego wykonawcy zadań publicznych, przyczyniają się powstawaniu pozytywnych dla jednostki symptomów konkurencji pomiędzy podmiotami zainteresowanymi realizacją zadań publicznych...”⁶⁹.

W odniesieniu do ww. „elementu konkurencji” warto odnieść się do współpracy realizowanej między podmiotem publicznym a prywatnym poprzez formułę partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie element konkurencji bez wątpienia występuje. Powyższa metoda realizacji zadań publicznych jest niejako pochodną afirmacji zjawiska prywatyzacji zadań publicznych.

Podkreślić należy, iż sam termin „partnerstwo publiczno-prywatne” (ang. *public-private partnership*) stał się popularny w Polsce dopiero w ostatnich latach. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (zwanej dalej ustawą o ppp)⁷⁰ przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W potocznym znaczeniu zwrot partnerstwo publiczno-prywatne oznacza „współpracę pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferach kontrolowanych przez administrację, tj. gospodarce komunalnej i obsłudze społeczno-socjalnej określonej wspólnoty”⁷¹. Według innej definicji partnerstwo

⁶⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004, s. 377.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja...*, op. cit., s. 197.

⁷⁰ Tekst jedn. Dz. U. Z 2009 r. nr 19, poz. 100.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

publiczno-prywatne oznacza „formę współpracy podmiotów publicznych (np. samorządów) i prywatnych, podejmowaną w celu realizowania zadań publicznych⁷². Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w doktrynie anglosaskiej definiowane jest jako „współdziałanie pomiędzy przedstawicielami władz i przedsiębiorców nastawione na realizację określonych przedsięwzięć”⁷³.

W krajach europejskich zauważalna jest tendencja do obejmowania pojęciem partnerstwa publiczno-prywatnego bardzo różnych form współpracy międzysektorowej. Powyższe zostało dostrzeżone przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej który wskazał, że partnerstwo ujmowane może być jako „każdego rodzaju współpraca sektora prywatnego i publicznego, która ma na celu realizację szeroko pojętego dobra publicznego, lub też jako współpraca partnerska przy realizacji stosunkowo dużych projektów, które mają na celu wykonywanie zadań użyteczności publicznej i wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom użytkowników. Ta współpraca ujmowana jest w różne formy strukturalne i prawne oraz przybiera różne konfiguracje. W zależności od podejścia, PPP może obejmować umowy polegające na stosowaniu czystej inżynierii finansowej, oferowanej i zapewnianej przez partnera prywatnego, poprzez umowy oparte na podziale zysku, kontraktowanie wykonywania zadań publicznych, tworzenie podmiotów o specjalnym przeznaczeniu czy też konstruowanie i zarządzanie całymi programami inwestycyjnymi, aż po prywatyzację”.

Prawo wspólnotowe nie definiuje pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego. Komisja Europejska w „Wytocznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego” przyjmuje, iż „partnerstwo publiczno-prywatne jest partnerstwem między sektorem publicznym oraz prywatnym do celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny. Partnerstwo publiczno-prywatne uznaje, iż obie strony czerpią pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi oraz infrastruktura publiczna są realizowane w sposób najbardziej efektywny gospodarczo. Głównym celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je

⁷¹ G. Dziarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w sektorach usług komunalnych*, publikacja elektroniczna, http://www.odpady.net.pl/strony/publikacje/tem_arka.htm, [dostęp: 21.02.09].

⁷² A. Kucharz, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 1063, sierpień 2004, s. 1.

⁷³ J. W. Smith, J. S. Klemański, *The Urban Politics Dictionary*, ABC – Clio, Santa Barbara – Oxford 1990, s. 426, hasło *public-private partnership*.



kontrolować, natomiast wzrastającą wartość osiąga się przez wykorzystywanie umiejętności i kompetencji sektora prywatnego” oraz że „termin partnerstwo publiczno-prywatne nie jest zdefiniowany na poziomie Wspólnoty. Ogólnie termin ten odnosi się do form współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym, których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, modernizacji, zarządzania i utrzymania infrastruktury służącej dostarczeniu określonej usługi”⁷⁴. Zgodnie z definicją przyjętą przez Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – fundację, która popularyzuje ideę partnerstwa w Polsce, partnerstwo jest określane jako współpraca pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej (administracji publicznej) a podmiotami prywatnymi w sferach zazwyczaj kontrolowanych przez administrację, np. gospodarka komunalna i obsługa społeczno-socjalna określonej wspólnoty. Partnerstwo publiczno-prywatne to przedsięwzięcie realizowane w oparciu o umowę długoterminową zawartą pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym, której celem jest stworzenie składników infrastrukturalnych umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. Trzonem ww. definicji jest wspólna realizacja działań sektora prywatnego oraz publicznego. Partner publiczny ma realizować zadania publiczne, a partner prywatny prowadzić działalność gospodarczą.

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego może być upatrywana w idei umowy społecznej. Powiązanie powyższych kategorii można ująć w następujący sposób – gdy władza publiczna nie jest w stanie w należyty sposób zrealizować ciężących na niej obowiązków, które ma w stosunku do społeczności, powinna dokonać oceny, czy istnieje możliwość powierzenia świadczenia usług publicznych podmiotom prywatnym. Prowadzi to do poddania usług publicznych „reżimowi” rynku oraz w ostateczności doprowadza do komercjalizacji ich świadczenia, co w konsekwencji powoduje złamanie umowy społecznej w obszarze, w jakim umowa zakłada, że zadania winny być wykonywane przez stronę publiczną⁷⁵. Z jednej strony występuje komercjalizacja usług publicznych, a z drugiej strony mamy dostęp do usług na poziomie wyznaczonym umową społeczną. Powyższa koncepcja wyznacza każdej ze stron te obowiązki, które potrafią one wypełniać najlepiej. Podmiot publiczny pozostaje nadal odpowiedzialny za utrzymanie warunków dostępu do danej usługi oraz za jej jakość. Podmiot prywatny natomiast przejmuje odpowiedzialność za skuteczność i efektywność świadczenia przedmiotowej usługi.

⁷⁴ Zob. definicja zamieszczona przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej na stronach internetowych Urzędu <http://www.ukie.gov.pl>.

⁷⁵ M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 9-10.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego bardzo często łączona jest całkowicie bezzasadnie z transferem własności publicznej do sektora prywatnego. Jest to niejako sposób montażu, który pozwala łączyć wysiłek finansowy i organizacyjny stron (publicznej i prywatnej) w celu podniesienia jakości infrastruktury publicznej i usług opartych o tę infrastrukturę w oparciu o zasady znane w sektorze biznesowym, jako *project finance*⁷⁶. W literaturze można spotkać poglądy, iż partnerstwa publiczno-prywatnego nie należy utożsamiać z prywatyzacją dlatego, że opiera się na podziale ryzyka pomiędzy stronami, a nie na przekazaniu całego ryzyka związanego z danym przedsięwzięciem na rzecz jednego podmiotu, czyli partnera prywatnego⁷⁷.

Mając na uwadze zaprezentowane powyżej rodzaje prywatyzacji należy stwierdzić, że koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego wypełnia ramy definicji prywatyzacji, wedle której jest to „przejęcie przez podmioty spoza systemu administracji publicznej wykonania zadań nadal uznawanych przez prawodawcę za zadania publiczne”. Jest zatem formą prywatyzacji. Podkreślić należy, iż nie jest to prywatyzacja *sensu largo*. Jednakże nasuwa się pytanie: czy kryterium uznania partnerstwa za prywatyzację może stanowić kryterium ryzyka, jak w powyżej wskazanej tezie? Wydaje się, że podstawowym kryterium winna być raczej kwestia odpowiedzialności za realizację zadań publicznych. Ponadto jak słusznie wskazuje M. Stahl: „Z jednej strony zakres zadań państwa stale się rozszerza, zwiększają się też oczekiwania i potrzeby społeczne, z drugiej strony państwo decyduje się na przekazywanie znacznej (istotnej) części zadań na odrębne od niego podmioty władzy publicznej (samorząd terytorialny i samorządy zawodowe) i na podmioty niepubliczne. Mimo tego ruchu zadań, co do zasady, z uwagi na źródło, określone zadania pozostają zadaniami państwa i ono odpowiada za ich realizację”⁷⁸. Wątpliwość budzi również kwestia konsekwencji, jakie pociąga za sobą przekazywanie zadań publicznym podmiotom prywatnym. S. Biernat uznał, że same zadania publiczne nie ulegają zmianie. Zmienia się natomiast sposób wykonywania zadań przez państwo: z bezpośredniego

⁷⁶ P. Galiński, *Zastosowanie project finance w działalności inwestycyjnej spółek komunalnych*, „Acta Elbigensia”, tom X, seria: prawo, administracja, zarządzanie publiczne (nr 4), Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2011, s. 98.

⁷⁷ B. Korbuz, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 322.

⁷⁸ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja...*, s. 100. W podobnym duchu wypowiada się także A. Błaś, stwierdzając, że administracja publiczna powołana jest do wykonywania zadań publicznych a nie tylko organizacji ich realizacji. A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, UKSW, Warszawa 2003, s. 51.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

na pośredni⁷⁹. W związku z tym oddzieleniu od siebie ulegają domeny: działań gospodarczych oraz odpowiedzialności polityczno-prawnej. Następuje prywatyzacja działalności gospodarczej: budowa, finansowanie, eksploatacja i zarządzanie przedsięwzięciem inwestycyjnym. Jednakże dostępność usług oraz ich jakość nadal pozostaje w obszarze odpowiedzialności władzy publicznej⁸⁰.

Zakończenie

Pomimo tego, że konstrukcja jaką jest partnerstwo-publiczno prywatne nie zalicza się do materii konstytucyjnej, to jednak są aspekty, w których owa instytucja nie pozostaje obojętna postanowieniom Konstytucji. Chodzi tu przede wszystkim o tytułową zasadę subsydiarności, jednakże podkreślić należy, że instytucja jaką jest partnerstwo publiczno-prywatne może być traktowana jako jeden z układów odniesienia w stosunku do powyższej zasady.

Odnosząc partnerstwo publiczno-prywatne do tytułowej zasady subsydiarności warto zauważyć, iż może być ona interpretowana w dwóch płaszczyznach: od strony organu władzy publicznej oraz od strony jednostki i jej potrzeb. W nawiązaniu do jednostki należy wskazać, iż zadania publiczne są niejako reakcją na potrzeby jednostki, spełnieniem ich. Owe potrzeby możemy sklasyfikować na takie, które jednostki są w stanie zrealizować samodzielnie oraz na takie, gdzie ingerencja władzy publicznej jest konieczna. Wedle zasady pomocniczości organy publiczne winne spełniać tylko te potrzeby, których jednostki we własnym zakresie nie są w stanie zrealizować. Obok powyższych dwóch płaszczyzn wskazać należy jeszcze na trzecią możliwość realizacji potrzeb. Mianowicie chodzi o sytuacje w których jednostka nie jest w stanie bądź nie chce poradzić sobie sama w realizacji swoich potrzeb, i tu pojawia się możliwość realizacji jej potrzeb przy pomocy – współdziałania państwa. W tym przypadku państwo będzie uczestnikiem tylko w zakresie niezbędnym do wypełnienia potrzeb. Takim przykładem jest właśnie koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne jest zatem jedną z wielu form współdziałania administracji publicznej z sektorem prywatnym, którego celem jest poprawa efektywności wykonywania zadań publicznych⁸¹.

⁷⁹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, op. cit., s. 29.

⁸⁰ M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym...*, op. cit., s. 8-9.

⁸¹ Na temat efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego interesujące uwagi przedstawił



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego wykształciła się na bazie poszukiwań przez podmioty publiczne nowych sposobów finansowania zadań publicznych oraz takich metod ich realizacji, które byłyby bardziej efektywne i skuteczne. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi przykład działania niewładczego administracji w sferze dominium. Jest dowodem na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Dominująca pozycja administracji państwowej zmierza coraz bardziej w kierunku inicjowania przez nią działań takich jak współdziałanie i partnerstwo. Prowadzi to do realizacji idei dobra wspólnego. Zmianie ulega styl administrowania, lecz cel pozostaje ten sam, co zdaje się znajdować potwierdzenie w ogólnościowych trendach reformujących administrację publiczną. Powyższe jest ukierunkowane na współdziałanie sektora prywatnego w wykonywaniu zadań publicznych, co jest szczególnie istotne w dobie kryzysu gospodarczego, z jakim mamy współcześnie do czynienia⁸². Administracja winna stać się organizacją, której celem będzie współdziałanie z podmiotami prywatnymi. Współdziałanie między władzą publiczną a podmiotem prywatnym nie może jednak zmierzać do osłabienia autonomii administracji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Achterberg N., *Algemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbruch*, Heidelberg 1986.
2. Arystoteles, *Polityka z dodaniem pseudo-arystotelesowej ekonomiki*, tłum. L. Piotrowicz, PWN, Warszawa 1964.
3. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
4. Bąkowski T., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] red. E. Bojanowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, C. H. Beck, Warszawa 2009.

m. in. M. Moszoro, zob.: *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 19 i nast.

⁸² T. Zacharewicz, *The future of PPPs in Poland: A Preliminary Assessment* (w:) *Public Private Partnership. Success and failure factors for in – transaction countries*, Lanham, Maryland 2010, s. 165 i nast.; czy też *Przeglądy terytorialne OECD*. Polska, 2008, s. 214 i nast.; B. Korbus, M. Wawrzyniak, M. Bitner, A. Jędrzejewski, *Raport samorządowy PPP za rok 2010*, Forum PPP 2011, nr 2, s. 27 i nast.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

5. Bejm M., Bogdanowicz P., Piotrowski P., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2010.
6. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa 1994.
7. Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2000.
8. Błaś A., *Rodowód i ewolucja administracji*, [w:] *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2003.
9. Boć J., Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, RPEiS, Wrocław 1998.
10. Complak K., *Charakter prawny wstępu* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
11. Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2010.
12. Dylus A., *Zasada pomocniczości a transformacje systemu gospodarczego*, [w:] A. Dylus (red.), *Gospodarka. Moralność. Chrześcijaństwo*, Kontrast, Warszawa 1994.
13. Galiński P., *Zastosowanie project finance w działalności inwestycyjnej spółek komunalnych*, „Acta Elbigensia”, tom X, seria: prawo, administracja, zarządzanie publiczne (nr 4), Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2011.
14. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LIBER, Warszawa 1998.
15. Gilowska Z., *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja. Uwagi na temat reform ustrojowych w Polsce*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 1997.
16. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.
17. Klebes H., *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] Milczarek D. (red.): *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
18. Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermana, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.



Anna Śniecikowska: Od subsydiarności do partnerstwa publiczno-prywatnego

19. Korbus B., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2009.
20. Korbus B., Wawrzyniak M., Bitner M., Jędrzejewski A., *Raport samorządowy PPP za rok 2010*, Forum PPP, Warszawa 2011.
21. Kryszewski G., *Idea suwerenności narodu*, [w:] *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, red. Kryszewski G., Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2004.
22. Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
23. Kucharz A., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 1063, sierpień 2004.
24. Łukasiewicz J., *Aksjologiczne i prakseologiczne aspekty zasady pomocniczości w kształtowaniu modelu samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemysł 2000.
25. Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, geneza, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność: monografie i studia*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
26. Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, tłum. Cz. Porębski, Znak, Kraków 1995.
27. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
28. Pius XI, *Quadragesimo Anno*, II encyklika papieska [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. I, red. M. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski, Redakcja Wydawnictw KUL, Rzym – Lublin 1987.
29. Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
30. Popławska E., [w:] *Subsydiarność: monografie i studia*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
31. Rzetelska K., *Wycofanie się państwa z publicznoprawnego wykonywania zadań*, PUG 2004, nr 10.
32. Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Kraków 2006.
33. Smith W., J., Klemański S., *The Urban Politics Dictionary*, ABC – Clio, Santa Barbara – Oxford 1990.
34. Stahl M. red., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2010.

35. Strzykowski K., *Publiczne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Warszawa 2007.
36. Szafrński M., *Konstytucyjnoprawne podstawy prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców publicznych*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2008.
37. Szpor A., *Państwo a subsydiarnność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2, 2001.
38. Śniecikowski W., *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2, 1999.
39. Vickers J., Yarrow G., *Privatisation: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass.-Maple Vail, London 1988.
40. Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2001.
41. Wojtyczek-Bonnand A., wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
42. Wolff H.J., Bachof O., Stober R., *Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch*, C. H. Beck, Munchen 1994.
43. Zacharewicz T., *The future of PPPs in Poland: A Preliminary Assessment* [w:] *Public Private Partnership. Success and failure factors for in – transaction countries*, Lanham, Maryland 2010.
44. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 2000.
45. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2005.

Wykaz orzecznictwa:

1. OTK 1998, nr 4, poz. 49.
2. Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.
3. Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.
4. Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2.

FROM SUBSIDIARITY TO THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Keywords: *the principle of subsidiarity, private entity, public entity, privatization, public-private partnership, public task.*

Summary

The principle of subsidiarity has a philosophical dimension – moral, political, sociological and legal. The principle of subsidiarity developed in the nineteenth century. The principle of subsidiarity is considered to be an implicit rule of constitution law. The most important demand of the effluent from the principle of subsidiarity is to make decisions as close to the citizen. Regarding public-private partnership for the principle of subsidiarity should be noted that it can be interpreted in two ways: from the body and from the individual and his needs.

Anna Śniecikowska – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego na kierunku prawo. Swoje zawodowe zainteresowania koncentruje na problematyce prawa administracyjnego, prawa zamówień publicznych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego.



Jakub TURSKI

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP – WYBRANE ZAGADNIENIA

Słowa kluczowe: *administracyjne kary pieniężne, sankcje administracyjne, odpowiedzialność administracyjna, Konstytucja RP, ne bis in idem, prawo do sądu, delikt administracyjny.*

STRESZCZENIE

Artykuł poświęcony jest administracyjnym karom pieniężnym, które z uwagi na podobieństwa do karnoprawnej instytucji grzywny wywołują kontrowersje zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa administracyjnego. Najwięcej uwagi koncentruje się na ocenie zgodności przepisów, ustanawiających omawiane sankcje, z Konstytucją RP, a w szczególności z zawartymi w niej prawami i wolnościami człowieka i obywatela. W niniejszym artykule wskazano na podstawowe cechy, którymi charakteryzują się administracyjne kary pieniężne, po czym zestawiono je z wywodzonymi z Konstytucji zasadami dotyczącymi odpowiedzialności karnej, zasady *ne bis in idem* oraz zasady prawa do sądu. Celem opracowania jest wykazanie podobieństw oraz różnic pomiędzy odpowiedzialnością ponoszoną z tytułu deliktów administracyjnych a odpowiedzialnością karną, czemu służy zaprezentowanie bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów nauki prawa na temat możliwości stosowania do administracyjnych kar pieniężnych postanowień Konstytucji RP odnoszących się do kar kryminalnych.



Wprowadzenie

Każda gałąź prawa – niezależnie od tego, czy należy do prawa publicznego czy też prywatnego – posługuje się pewnymi mechanizmami, które mają za cel zapewnić, by prawo to było w prawidłowy sposób stosowane przez jego adresatów. Mechanizmy te polegają najczęściej na zabezpieczeniu wykonywania obowiązków prawnych określonymi sankcjami.

Nie inaczej rzecz ma się w przypadku prawa administracyjnego, które ze względu na ogromny zakres regulacji wykształciło wyjątkowo różnorodny system sankcji. Z jednej strony system ten cechuje bezsprzeczna oryginalność, z drugiej jednak – w nieunikniony sposób korzysta on w znacznym stopniu z sankcji prawa karnego czy cywilnego, odpowiednio dostosowując je do potrzeb wynikających ze specyfiki spraw objętych regulacją prawa administracyjnego.

Jednym z najbardziej typowych przykładów sankcji administracyjnej są administracyjne kary pieniężne. Ich szczegółowa charakterystyka jest przedmiotem kontrowersji w nauce, a na zasadnicze cechy omawianych sankcji wskazuje E. Bojanowski:

- 1) stanowią one reakcję na naruszenie bądź niedopełnienie obowiązków administracyjnych,
- 2) są wymierzone w drodze decyzji administracyjnej przez organy administracji publicznej,
- 3) postępowanie w sprawie wymierzenia kary następuje zasadniczo zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹,
- 4) są stosowane wyłącznie w oparciu o kryterium bezprawności (odpowiedzialność obiektywna), chyba że przepis szczególny wyraźnie odsyła do kryterium winy,
- 5) decyzja o wymierzeniu kary podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, chyba że przepis szczególny przewiduje odwołanie do sądu powszechnego².

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm., dalej jako: „k.p.a.”.

² E. Bojanowski, *Z problematyki sankcjonowania obowiązków z zakresu prawa administracyjnego* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Gdynia 2011, s. 100; por. również: M. Laskowska, *Kara administracyjna* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 115-119.



Jakub Turski: Administracyjne kary pieniężne w świetle Konstytucji RP...

Zaprezentowana wyżej konstrukcja administracyjnych kar pieniężnych wykazuje łudzące nieraz podobieństwo do instytucji grzywny charakterystycznej dla prawa karnego, jednak – jak już zaznaczono wyżej – stosowana jest nie przez sądy, lecz przez organy administracyjne i to w toku procedury administracyjnej, nie zaś sądowej. Takie rozwiązanie może budzić zastrzeżenia co do zgodności przepisów ustanawiających administracyjne kary pieniężne z postanowieniami Konstytucji RP, gdyż nie jest często możliwym ustalenie powodu, którym kierował się ustawodawca, zabezpieczając wykonanie danego obowiązku sankcją penalną bądź administracyjną. Analogie między obydwiema powyższymi sankcjami i – w konsekwencji – różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, wobec których są one stosowane, mogą rodzić uzasadnione wątpliwości nawet co do zgodności analizowanych rozwiązań legislacyjnych z Konstytucją RP. W niniejszym opracowaniu zdecydowano się przedstawić problematykę administracyjnych kar pieniężnych w świetle art. 42 ustawy zasadniczej, konstytucyjnej zasady prawa do sądu oraz zakazu *bis in idem*³.

Problematyka stosowania art. 42 Konstytucji RP do administracyjnych kar pieniężnych

Trudności z dokładnym określeniem charakteru sankcji administracyjnych – a w szczególności administracyjnych kar pieniężnych – są bodaj najwyraźniej dostrzegalne przy próbie porównywania ich do sankcji karnych. W doktrynie odpowiedzialność administracyjną z tytułu deliktów administracyjnych zalicza się nawet do „odpowiedzialności karnej *sensu largissimo*”⁴ bądź też wprost określa się ją jako „odpowiedzialność administracyjno-karną”, kładąc w ten sposób nacisk na jej synkretyczny charakter⁵. Zagadnienie to doskonale ilustrują kontrowersje, jakie wywołuje możliwość stosowania art. 42 Konstytucji RP do sankcji administracyjnych.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary

³ Ze względu na ramy niniejszego opracowania zrezygnowano z dokładniejszej analizy obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej z tytułu kar pieniężnych, jak również odnoszenia jej do pozostałych gwarancji konstytucyjnych wynikających chociażby z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady proporcjonalności.

⁴ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Difin, Warszawa 2002, s. 236.

⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 210-212.



przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Norma ta znalazła się również w art. 1 § 1 k.k.

Orzecznictwo TK na temat stosowania art. 42 Konstytucji RP do sankcji administracyjnych nie jest jednolite. W wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., P 16/06 TK uznał, że przepis ten odnosi się wyłącznie do odpowiedzialności prawnokarnej, a zatem nie może mieć zastosowania do administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶. Argumentując, że kara administracyjna nie stanowi – w przeciwieństwie do sankcji prawa karnego – odpłaty za popełniony czyn, lecz służy realizacji funkcji wykonawczych administracji publicznej, TK skonkludował, że to od woli ustawodawcy zależy, czy dany czyn stanowi przestępstwo lub wykroczenie, czy delikt administracyjny. Wola ta nie jest w tym zakresie jednak niczym nieskrępowana, gdyż administracyjne kary pieniężne „nie mogą w swej istocie być karami kryminalnymi”⁷. Zdaje się, iż należy przez to rozumieć, że nie mogą one ewidentnie charakteryzować się tymi samymi cechami, co kary kryminalne. Równie wąskie rozumienie omawianych norm konstytucyjnych TK przedstawił w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01: „Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości do rozciągania treści tych przepisów [art. 42 ust. 1-3 Konstytucji RP – przyp. aut.] na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana”⁸. W podobnym świetle należy interpretować wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, który dotyczył zgodności z ustawą zasadniczą przepisów o podatku VAT i podatku akcyzowym⁹. TK podkreślił w nim, że przewidziane za uchybienie obowiązkom podatkowym kary pieniężne stanowią instytucję prawa administracyjnego i wobec tego nie sposób utożsamiać ich z wymierzaną w postępowaniu karnym grzywną¹⁰.

Zarysowała się jednak również linia orzecznictwa, które przychylniej wypowiada się na temat szerokiego rozumienia użytego w art. 42 Konstytucji RP pojęcia „odpowiedzialność karna”, uznając, iż obejmuje ono swoim zakresem także inne rodzaje odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Już w uchwale 7 sędziów z dnia 5 kwietnia 1973 r., IV KZP 80/72, SN sfor-

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

⁷ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2007, nr 1, poz. 2.

⁸ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 4, poz. 50.

⁹ Dz. U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.

¹⁰ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1998, z. 3, poz. 30.



mułował tezę, że sformułowanie „odpowiedzialność karna” odnieść należy do wszelkich czynów zagrożonych karami kryminalnymi¹¹. Choćby wypada zauważyć, że SN odwoływał się w tym wypadku do wykroczeń, podkreślił on jednocześnie, że ostatecznie o charakterze odpowiedzialności decyduje istota sankcji, nie zaś wola ustawodawcy.

Jeszcze szerzej zinterpretował pojęcie odpowiedzialności karnej TK w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, w którym orzekł o zgodności z Konstytucją art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹², w zakresie, w jakim przewiduje on wymierzenie kary grzywny za naruszenie przepisów porządkowych¹³. W rozstrzygnięciu podniesiono, że znaczenie konstytucyjnego sformułowania „odpowiedzialność karna” nie może być ustalane wyłącznie w oparciu o wolę aktualnego ustawodawcy, gdyż niweczyłoby to gwarancyjną rolę Konstytucji RP. W związku z tym art. 42 Konstytucji RP znajduje zastosowanie do wszystkich form odpowiedzialności prawnej, która wiąże się z wymierzeniem kar wobec jednostki¹⁴. W identycznym tonie TK wypowiadał się również odnośnie możliwości objęcia treścią pojęcia „odpowiedzialność karna” odpowiedzialności dyscyplinarnej egzekwowanej przez korporacje zawodowe, jak i odpowiedzialności zawodowej ponoszonej przed organami administracji publicznej, stwierdzając, że dotyczy ono wszelkich postępowań o charakterze represyjnym, czyli takich, które zmierzają do poddania obywatela jakiejś formie sankcji¹⁵.

Jednakże TK jeszcze nigdy jednoznacznie nie zaaprobował poglądu o możliwości stosowania art. 42 Konstytucji RP do administracyjnych kar pieniężnych. Również w doktrynie zwrócono uwagę na fakt, że założenie racjonalnego ustawodawcy w zasadzie wyklucza odnoszenie odpowiedzialności karnej do innych form odpowiedzialności prawnej, w tym również

¹¹ „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa”, 1973, nr 6, poz. 72. Na tle zapatrywań wyrażonych w powołanej uchwale SN podniesiono w nauce prawa, że objęcie treścią „odpowiedzialności karnej” także odpowiedzialności administracyjnej implikowałoby przykładowo obowiązek stosowania części ogólnej k.k. do administracyjnych kar pieniężnych na mocy art. 116 k.k. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 210.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 482, dalej jako: „k.w.”.

¹³ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2003, nr 6 poz. 62.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2009, nr 5, poz. 65; wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2007, nr 3, poz. 27; wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1998, nr 7, poz. 117; wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2007, nr 10, poz. 129; wyrok TK z dnia 17 lutego 2009 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2009, nr 2, poz. 8.



administracyjnej. Ewentualnie normy płynące z art. 42 Konstytucji RP można by wobec tego stosować do administracyjnych kar pieniężnych tylko odpowiednio, czyli z uwzględnieniem ich odrębnego charakteru¹⁶.

W rezultacie powyższych wątpliwości rozpatrywano wzajemne podobieństwa i różnice między przestępstwem i wykroczeniem oraz deliktem administracyjnym. Odpowiedzialność administracyjna cechuje się w tym kontekście brakiem konieczności wykazywania winy sprawcy naruszenia, nie przewiduje również takich gwarancji procesowych, jakie przysługują oskarżonemu w procesie karnym czy też choćby obwinionemu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia¹⁷. Sprawcy przestępstwa są obciążeni w większym stopniu swoistą stygmatyzacją, piętnem przestępcy, a ich dane wpisywane są do rejestru karnego, co może odnosić skutek w sferze ich sytuacji pracowniczej¹⁸. Z kolei za popełnienie wykroczenia nie grozi ani stygmatyzacja społeczna, ani wpis do Krajowego Rejestru Karnego, wciąż jednak istnieje możliwość wymierzenia wobec sprawcy kary aresztu¹⁹. Odpowiedzialność administracyjna nie dopuszcza natomiast stosowania kar izolacyjnych i jest ponoszona co do zasady niezależnie od winy, dzięki czemu w jednakowym stopniu obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty zbiorowe²⁰. Zdaniem D. Szumiło-Kulczyckiej, jednostka, wobec której wymierzono administracyjną karę pieniężną, nie jest również obiektem jakiegokolwiek potępienia ze strony reszty społeczeństwa²¹. Wydaje się zatem, że ustawodawca, decydując się na wybór sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej zamiast kary grzywny, powinien kierować się mniejszym stopniem społecznej dezaprobaty, która towarzyszy sankcjonowanemu zachowaniu²².

Mimo to występują nieraz łudzące podobieństwa między administracyjną karą pieniężną a charakterystyczną dla prawa karnego karą grzywny. Jednym z kryteriów, które może służyć odróżnieniu tych dwóch instytucji, jest wysokość kary. Zostało to również podkreślone przez TK, który stwierdził, że opłata podwyższona za przejazd pojazdem nienormatywnym bez wyma-

¹⁶ A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 638.

¹⁷ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 210.

¹⁸ *Ibidem*, s. 211.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 212.

²¹ Z tak kategorycznym sformułowaniem można by polemizować, biorąc pod uwagę chociażby kary wymierzone wobec podmiotów zanieczyszczających środowisko, które spotykają się co do zasady z bardzo pejoratywną oceną opinii publicznej.

²² M. Wincenciak, *Sankcje w prawie...*, s. 102.



ganego zezwolenia, 22 razy wyższa niż opłata za przejazd z zezwoleniem, ze względu na swoją wyjątkową dotkliwość traci charakter sankcji administracyjnej, nabierając raczej cech sankcji karnej ukrytej pod nazwą „opłata”²³.

Rozważania na temat wykładni pojęcia „odpowiedzialność karna” rzutują również na interpretację konstytucyjnej zasady domniemania niewinności w kontekście odpowiedzialności administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP: „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. *Ratio legis* tej zasady w procesie karnym jest konieczność obrony godności i dobrego imienia oskarżonego, a także jego ochrony przed szkalowaniem i pomówieniami²⁴. O ile wątpliwości nie budzi obowiązywanie zasady domniemania niewinności w postępowaniu dyscyplinarnym²⁵, o tyle *de facto* nie funkcjonuje ona ani w postępowaniu administracyjnym, ani sądownoadministracyjnym²⁶.

Bardzo jaskrawego przykładu abstrahowania w toku postępowania administracyjnego od zasady domniemania niewinności dostarczała nieobowiązująca już redakcja art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁷, która obliżowała funkcjonariuszy Policji do wydania decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na broń palną osobom, co do których toczy się postępowanie karne o popełnienie przestępstw przeciwko zdrowiu, życiu lub mieniu. Prowadziło to w istocie do wymierzenia sankcji w toku postępowania administracyjnego za popełniony czyn, jeszcze zanim zapadł prawomocny wyrok sądu²⁸. Dokonana 5 stycznia 2011 r. nowelizacja²⁹ położyła kres wątpliwościom co do zgodności z Konstytucją RP przytoczonego przepisu³⁰.

Ostatnim elementem, który ma istotne znaczenie z punktu widzenia stosowania art. 42 Konstytucji RP do administracyjnych kar pieniężnych, jest kwestia wyłączności ustawy w stanowieniu przepisów karnych. Tytułem przykładu można wskazać, że na potrzeby interpretacji tej zasady, w wyroku z 22 września 1997 r., K 25/97, TK stwierdził, iż w ustawie w sposób

²³ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1999, nr 4, poz. 72.

²⁴ A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, LEX nr 144376.

²⁵ J. Warembak, *Przedawnienie w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Teza nr 4*, LEX nr 49959/4.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2008 r., II FSK 335/07, LEX nr 471229.

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 576.

²⁸ A. Herzog, *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji. Teza nr 2*, LEX nr 139290/2.

²⁹ Dz. U. Nr 38, poz. 195.

³⁰ A. Herzog, *Ustawa o broni...*



kompletny powinny być uregulowane zarówno kwestie znamion czynu zabronionego, jak i winy, zaś ewentualne odesłanie do aktu rangi podustawowej może jedynie uszczegóławiać zasady odpowiedzialności, z zastrzeżeniem, że nie może dotyczyć jej istoty³¹. Wymaganie to należy ponadto, według TK, stawiać wszystkim przepisom o charakterze represyjnym, których celem jest poddanie obywatela jakiegokolwiek formie karania³², a zatem zdaje się, że również sankcjom administracyjnym.

Ne bis in idem a zbieg odpowiedzialności z tytułu sankcji administracyjnych z odpowiedzialnością karną

Zasada *ne bis in idem* oznacza zakaz ponownego karania tego samego sprawcy za to samo przestępstwo i powszechnie wywodzi się ją z zasady demokratycznego państwa prawnego³³. Mimo że tradycyjnie jest ona kojarzona niemal wyłącznie z prawem karnym, odgrywa równie doniosłą rolę w prawie administracyjnym, zwłaszcza w kontekście zbiegu odpowiedzialności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej z karami kryminalnymi, a w szczególności z karą grzywny – ze względu na omówione już podobieństwa między obydwoma sankcjami. Wskazuje się ponadto, że sam fakt dwutorowego karania sprawcy w drodze dwóch odrębnych procedur za to samo naruszenie prawa może budzić wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą³⁴. Problematyka ta stanowiła również przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, TK badał zgodność z ustawą zasadniczą art. 27 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim dopuszczał on możliwość jednoczesnego stosowania wobec tego samego podmiotu charakterystycznej dla prawa podatkowego sankcji finansowej w postaci „dodatкового zobowiązania pieniężnego” oraz kary za popełnienie wykroczenia skarbowego³⁵. Uznano, że sytuacja taka pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, stanowiąc wyraz nadmiernego

³¹ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1997, nr 3-4, poz. 35.

³² Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1994, nr 1, poz. 5.

³³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie...*, s. 236.

³⁴ Zdanie odrębne sędziego TK do wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2011, nr 3, poz. 21.

³⁵ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1998, nr 3, poz. 30.



fiskalizmu, który w żadnym stopniu nie uwzględnia interesu podatnika. Trybunał Konstytucyjny nie orzekł jednak o utracie mocy obowiązującej kontrolowanego przepisu, konkludując, że jedynie w sytuacji, gdy *in concreto* dochodzi do podwójnego ukarania tego samego podmiotu za ten sam czyn, można mówić o naruszeniu Konstytucji RP³⁶.

Podobne wnioski wynikają również z uzasadnienia wyroku TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02³⁷. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że sytuacja, w której dany podmiot karany jest jednocześnie w oparciu o art. 13 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁸ z tytułu przejazdu po drodze publicznej pojazdem nienormatywnym oraz art. 103a k.w., narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i demokratycznego państwa prawnego³⁹.

W obu powołanych orzeczeniach TK nie orzekł jednak o generalnej niezgodności z Konstytucją RP przepisów dopuszczających stosowanie wobec tego samego sprawcy zarówno sankcji karnych, jak i administracyjnych, lecz kwestię tę uzależnił od praktyki i konkretnej sytuacji⁴⁰. Brak jasnych wskazówek TK w tym zakresie może prowadzić do wielu wątpliwości, ponieważ w polskim prawie nie istnieje norma, która wprost regulowałaby kwestię zbiegu odpowiedzialności karnej z administracyjną⁴¹, mimo że problem ten zdaje się dotyczyć znacznej liczby przypadków⁴². Zagadnienie to obrazuje przykład art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³, zgodnie z którym zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, bądź też w postępowaniu dyscyplinarnym. Brzmienie cytowanego przepisu może sugerować wolę ustawodawcy o dopuszczeniu do kumulowania odpowiedzialności administracyjnej i karnej. W świetle tych niepewności, pozytywnie w doktrynie oceniono treść art. 92a ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴⁴, który wyraźnie stanowi, że jeżeli czyny określone w tym przepisie stano-

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 7, poz. 91.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

³⁹ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 7, poz. 91.

⁴⁰ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 190.

⁴¹ P. Nowak, *Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną – de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2012, z. 2, s. 140.

⁴² Por. *Ibidem*, s. 139; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 190-191.

⁴³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.).

⁴⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1265.



wią jednocześnie delikt administracyjny i wykroczenie, sprawca podlega wyłączeniu odpowiedzialności administracyjnej⁴⁵.

W nauce prawa zgodzono się z kolei z poglądem, że dopuszczalna jest kumulacja sankcji prawa karnego i niepieniężnej sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnienia lub nałożenia obowiązku⁴⁶. Za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa M. Wincenciak uznaje już jednak kumulowanie administracyjnej kary pieniężnej z karą grzywny⁴⁷. Zdaniem tegoż autora, aberracją z punktu widzenia zasad praworządności byłaby również sytuacja, w której – tytułem przykładu – na jeden podmiot za ten sam czyn w postępowaniu administracyjnym zostałyby sankcja administracyjna, zaś w postępowaniu karnym uznano by go za niewinnego⁴⁸. Z kolei D. Szumiło-Kulczycka, powołując się na doświadczenie z praktyki adwokackiej, postuluje, by sądy orzekające w sprawach o wykroczenia brały pod uwagę również wcześniejsze ukaranie obwinionego administracyjną karą pieniężną⁴⁹.

Prawo do sądu podmiotu ukaranego administracyjną karą pieniężną

Zasada prawa do sądu została wyrażona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z zasady tej wynikają prawo powszechnego dostępu, z którym wiąże się adresowany do ustawodawcy obowiązek takiego ukształtowania właściwości sądów, by żadna ze spraw dotyczących jednostki nie była spod niej wyłączona, a także dyrektywa odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej tak, żeby w każdym przypadku mogła się ona zakończyć uzyskaniem wyroku⁵⁰. Przebieg procesu powinien odznaczać się przy tym jawnością, sprawiedliwością, uczciwością, rzetelnością, praworządnością, a także szybkością⁵¹. W związku z tak szerokim zakreśleniem gwa-

⁴⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 192.

⁴⁶ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie...*, s. 234-236.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 236.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 191.

⁵⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo”, 1997, z. 11-12, s. 86.

⁵¹ *Ibidem*; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LIBER, Warszawa 2009, s. 342-343; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 2000, nr 5, poz. 143.



rancyjnej roli art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w piśmiennictwie liczne uwagi poświęcono zagadnieniu, jak do zasady prawa do sądu odnoszą się przepisy dotyczące sankcji administracyjnych, które wymierzane są w postępowaniu administracyjnym, nie zaś sądowym, dopiero zaś w kolejnym etapie stanowią przedmiot kontroli sądów⁵².

Sądowa kontrola decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej sprawowana jest co do zasady przez sądy administracyjne w trybie ustawy z dnia 5 maja 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵³ bądź też przez sądy powszechne w trybie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵⁴, lecz tylko wówczas, gdy ich właściwość przewiduje przepis szczególny⁵⁵. W ten sposób Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Antymonopolowemu powierzona została kontrola decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK⁵⁶, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki⁵⁷, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁵⁸ oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego⁵⁹, zaś Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd gospodarczy kontroluje decyzje Przewodniczącego KRRiT⁶⁰. Sąd pełni w tym wypadku rolę swoistego organu odwoławczego, gdyż od decyzji wyżej wymienionych organów administracji wydanych w I instancji nie przysługuje ani odwołanie, ani wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. W związku z tym w toku tych postępowań sądowych dochodzi do weryfikacji w pełnym zakresie decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej. Sąd powszechny jest również uprawniony do zmiany decyzji administracyjnej w całości lub w części, w tym także rozstrzygnięcia co do wymiaru kary⁶¹.

Jak już zasygnalizowano wyżej, zdecydowana większość decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej podlega kontroli spr-

⁵² A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne...*, s. 645.

⁵³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., dalej jako: „p.p.s.a.”.

⁵⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm., dalej jako: „k.p.c.”.

⁵⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne*, LexisNexis Polska, Warszawa 2011, s. 361.

⁵⁶ Art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) oraz art. 479²⁸ § 1 pkt 1 k.p.c.

⁵⁷ Art. 56 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.) oraz art. 479⁴⁶ pkt 1 k.p.c.

⁵⁸ Art. 67 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 189, poz. 1159 z późn. zm.) oraz art. 479⁵⁷ pkt 1 k.p.c.

⁵⁹ Art. 66 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 76, poz. 94 z późn. zm.) oraz art. 479⁶⁸ pkt 1 k.p.c.

⁶⁰ Art. 54 i 56 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 42, poz. 226).

⁶¹ A. Michór, *Status administrowanego...*, s. 577.



wowanej przez sądy administracyjne na mocy art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Zakres kognicji tych sądów jest jednak ograniczony w myśl art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶² wyłącznie do kryterium zgodności z prawem, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Sąd administracyjny jest zatem wyłącznie sądem prawa, a nie sądem faktu, co powoduje, że jego rola wyczerpuje się w kontroli działalności administracji publicznej i nie obejmuje rozstrzygania o prawach i obowiązkach stron postępowania⁶³.

Legalność jako wyłączone kryterium kontroli działalności administracji publicznej powoduje, że sądy administracyjne pozbawione są możliwości jej kontestowania pod kątem słuszności, gospodarności i sprawiedliwości, co stanowi konsekwencję zasady trójpodziału władz⁶⁴. Jest to szczególnie istotne w kontekście administracyjnych kar pieniężnych, gdy ich wymierzenie i wymiar przepisy prawa pozostawiają uznaniu administracyjnemu. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, kontrola decyzji uznaniowej ogranicza się do weryfikacji, czy jej wydanie poprzedziło prawidłowe postępowanie oraz wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, zaś kryterium celowości nie podlega ocenie sądu administracyjnego⁶⁵. Jednocześnie jednak zwraca się uwagę, że w świetle art. 7 k.p.a. rozstrzygnięcie organu administracji powinno czynić zadość interesowi obywatela tak długo, jak nie sprzeciwia się to interesowi społecznemu, co podlega kognicji sądu administracyjnego⁶⁶. Wydaje się, że taka wykładnia powinna sprzyjać pewnej powściągliwości organów administracji w wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych. Biorąc jednak pod uwagę ograniczenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, wynikające z art. 106 § 3 p.p.s.a., trudno uznać, by postępowanie to urzeczywistniało w jakimkolwiek stopniu konstytucyjne prawo do obrony⁶⁷. Z drugiej strony, w doktrynie wskazuje się, że brak związania wojewódzkiego sądu administracyjnego zarzutami skargi, który w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. orzeka w granicach całej skargi, przyczynić się może do pewnego polepszenia sytuacji skarżącego⁶⁸, zwłaszcza w sytuacji,

⁶² Dz. U. Nr 153, poz. 1269.

⁶³ W. Sawczyn, *Sąd administracyjny...*, s. 649.

⁶⁴ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjne-karne...*, s. 168.

⁶⁵ A. Michór, *Status administrowanego...*, s. 579 wraz z powołanym tam orzecnictwem.

⁶⁶ T. Bąkowski, *Uznanie administracyjne* [w:] *Leksykon prawa...*, s. 487-488 wraz z powołanym tam orzecnictwem.

⁶⁷ W. Sawczyn, *Sąd administracyjny...*, s. 651-652.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 650; por. również E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 228-235.



gdy nie sąd dopatrzy się w zaskarżonej decyzji uchybień niewskazanych w skardze.

Zdaniem D. Szumiło-Kulczyckiej, charakterystyka kontroli decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej może nawet wywoływać wątpliwości, czy postępowanie przed sądem administracyjnym jest w stanie w ogóle realizować konstytucyjną zasadę prawa do sądu⁶⁹. Zastrzeżenia te nie znalazły jednak aprobaty w orzecznictwie TK, zgodnie z którym to do ustawodawcy należy ostateczna decyzja, jakiemu sądowi powierzone zostanie orzekanie w sprawach represyjnych i nie ma przeszkód, by następowało ono nie tylko w postępowaniu karnym, ale również w postępowaniu cywilnym bądź sadowoadministracyjnym, jeżeli uzasadnia to charakter sprawy⁷⁰.

Zakończenie

Zestawianie administracyjnych kar pieniężnych z postanowieniami Konstytucji RP ilustruje, jak wiele problemów wywołuje ta instytucja prawna. Reasumując powyższe rozważania, należy uznać, że omówione sankcje nie muszą być jednak *per se* sprzeczne z ustawą zasadniczą.

Trzeba mieć mimo to na uwadze, że granica między administracyjną karą pieniężną a karą grzywny jest nieraz płynna i w sytuacji, gdy dana sankcja *de facto* stanowić będzie ukrytą sankcję karną, przekazanie sprawy do rozstrzygania w postępowaniu administracyjnym, a następnie jej kontrola w procedurze sadowoadministracyjnej nie będą mogły być uznane za dopuszczalne w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁷¹. Jako konieczne jawi się wobec tego *de lege ferenda* uregulowanie sytuacji zbiegu administracyjnych kar pieniężnych z karami kryminalnym, a zwłaszcza z karą grzywny, która nie powinna być kumulowana z omawianą finansową sankcją administracyjną. Należałoby również postulować przede wszystkim, by administracyjne kary pieniężne zabezpieczały jedynie wykonywanie obowiązków administracyjnoprawnych w prostych, jednoznacznych w ocenie sytuacjach faktycznych, o niższej społecznej szkodliwości aniżeli czyny pena-

⁶⁹ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjne – karne...*, s. 168 wraz z powołanym tam piśmiennictwem i orzecznictwem.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1999, nr 4, poz. 72; wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 4, poz. 42; wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 4, poz. 50; por. również E. Bojanowski, *Z problematyki sankcjonowania...*, s. 102.

⁷¹ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 188.



lizowane w przepisach karnych. Na tle powyższych konkluzji warto przytoczyć pogląd A. Michora, według którego dość powszechnej tendencji poszerzenia zakresu odpowiedzialności administracyjnej nie towarzyszy zapewnienie odpowiednich gwarancji materialnoprawnych i procesowych podmiotom ukaranym administracyjną karą pieniężną, a w szczególności brak jest możliwości ich kwestionowania na drodze sądowej. Sprawia to, że: „Większe prawa przysługują stronom w przypadkach oskarżeń o popełnienie błahych wykroczeń niż w sytuacji podejrzenia dopuszczenia się przez administrowanych deliktów administracyjnych zagrożonych niebotycznymi sankcjami, w tym sięgającymi wielu milionów złotych karami pieniężnymi”⁷².

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, LexisNexis Polska, Warszawa 2011.
2. Bojanowski E., *Z problematyki sankcjonowania obowiązków z zakresu prawa administracyjnego* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. Jackowiak U., Nakielska I., Lewandowski P., Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Gdynia 2011.
3. Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2013.
4. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo”, 1997, z. 11-12.
5. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LIBER, Warszawa 2009.
6. *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Bojanowski E., Żukowski K., C.H. Beck, Warszawa 2009.
7. Nowak P., *Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną – de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2012, z. 2.
8. Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Difin, Warszawa 2002.
9. *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, red. Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

⁷² A. Michór, *Status administrowanego...*, s. 583.



Jakub Turski: Administracyjne kary pieniężne w świetle Konstytucji RP..

10. Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004.
11. Tęcza-Paciorek A., *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, LEX nr 144376.
12. Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 482).
6. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 26).
8. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. – o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 226 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 576).
13. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 5 maja 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.)



Jakub Turski: Administracyjne kary pieniężne w świetle Konstytucji RP..

15. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269).
16. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. Poz. 1529).

Wykaz orzecznictwa:

1. Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1994, nr 1, poz. 5.
2. Wyrok z 22 września 1997 r., K 25/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1997, nr 3-4, poz. 35.
3. Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1998, z. 3, poz. 30.
4. Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1998, nr 7, poz. 117.
5. Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 1999, nr 4, poz. 72.
6. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, 2000, nr 5, poz. 143.
7. Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 4, poz. 42.
8. Wyrok z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 4, poz. 50.
9. Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2002, nr 7, poz. 9.
10. Wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2003, nr 6 poz. 62.
11. Wyrok z dnia 15 stycznia 2007 r., P 16/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2007, nr 1, poz. 2.
12. Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2007, nr 3, poz. 27.



Jakub Turski: Administracyjne kary pieniężne w świetle Konstytucji RP..

13. Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2007, nr 10, poz. 129.
14. Wyrok TK z dnia 17 lutego 2009 r., sygn., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2009, nr 2, poz. 8.
15. Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A”, 2009, nr 5, poz. 65.
16. Uchwała 7 sędziów z dnia 5 kwietnia 1973 r., IV KZP 80/72, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa”, 1973, nr 6, poz. 72.
17. Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2008 r., II FSK 335/07, LEX nr 471229.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY PENALTIES IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND – SELECTED ISSUES

Keywords: *administrative pecuniary penalties, administrative sanctions, administrative liability, Constitution of the Republic of Poland, ne bis in idem, right do access to court, administrative delict.*

Summary

The article is dedicated to the administrative pecuniary penalties. Due to the similarities to the fines in criminal law they arouse controversy both in the case-law and administrative legal doctrine. The biggest attention is paid to the appraisal of an accordance of the articles stipulating the discussed sanctions with The Constitution of the Republic of Poland, especially with rights and freedoms provided therein. In the following article, the basic features of the administrative pecuniary penalties have been indicated. Subsequently, they have been juxtaposed with the relevant constitutional rules concerning criminal liability, the ne bis in idem principle and the right to access to court. The article is aimed to present the similarities and differences between the liability for the administrative delicts and the criminal liability. In order to attain this purpose, it has been necessary to present the case-law and the legal jurisprudence devoted to the possibility of application of the provisions of the Polish Constitution referring to the criminal penalties to the administrative pecuniary penalties.

Jakub Turski – wykładowca prawa administracyjnego w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Ukończył studia na kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz studia na kierunku dziennikarstwo i komunikacja społeczna na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego, jak również studia w ramach *International and European Legal Studies Programme* na Universiteit Antwerpen (Antwerpia, Belgia). Od stycznia 2014 r. aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Gdańsku.



Alicja ŻUKOWSKA

O POTRZEBIE PRZEBUDOWY POLSKIEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WYKONUJĄCEJ FUNKCJE PAŃSTWA W GOSPODARCE*

Słowa kluczowe: *administracja publiczna, administracja gospodarcza, funkcje państwa w gospodarce.*

STRESZCZENIE

Prawidłowe wykonywanie funkcji państwa w gospodarce wymaga stworzenia struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania zapewniających pełne i sprawne wypełnianie funkcji państwa wobec gospodarki. Częścią administracji publicznej wykonującą te funkcje jest tzw. administracja gospodarcza. Praktyka funkcjonowania tego systemu pokazuje, że osiągnięty postęp organizacyjny nie jest jeszcze w pełni zadowalający. Konieczne jest w związku z tym przeprowadzenie reform pozwalających administracji publicznej na pełne i prawidłowe wykonywanie funkcji państwa w gospodarce.

Wstęp

Administracja publiczna jest wykonawcą funkcji państwa. Jej działania powinny być dostosowane do zadań organów administracji publicznej, które wynikają z przepisów prawa. Celem organów administracji publicznej jest realizowanie powierzonych im zadań publicznych¹.

* Artykuł stanowi część rozważań zawartych w rozprawie doktorskiej pt. „Udział administracji publicznej w realizacji funkcji państwa w gospodarce (na przykładzie Polski i wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej)”, obronionej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, dnia 25 września 2012 r.

¹ Zob. E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000, s. 13.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Państwo – organizacja polityczna powołana do sprawowania władzy – nigdy nie pozostaje obojętne na procesy gospodarcze zachodzące na jego terytorium. Wynika to z faktu, że każde państwo posiada określone funkcje służące ochronie panowania klasowego oraz funkcje ogólnospołeczne, zależne od stopnia rozwoju danego państwa. Stosunki gospodarcze przynależą do grupy stosunków społecznych. Determinuje to fakt, że państwo wpływa na gospodarkę. Przyczyny takiego stanu rzeczy mają charakter polityczny, społeczny i ekonomiczny. Funkcje państwa, wynikające z przyjętego ustroju gospodarczego, determinować powinny zadania państwa wobec gospodarki².

Prawidłowe wykonywanie funkcji państwa w gospodarce wiąże się z koniecznością stworzenia struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania, zapewniających pełne i sprawne wypełnianie funkcji państwa wobec gospodarki. W aparacie administracji publicznej zadania gospodarcze czy szerzej – funkcje państwa w gospodarce, wypełnia wyodrębniona administracja gospodarcza. Rozwiązania strukturalne, które są niezgodne z danym systemem, mogą hamować jego prawidłowe funkcjonowanie³. Niestety, przejawy powyższego zjawiska dość często można było obserwować w praktyce funkcjonowania administracji publicznej po roku 1989 r. Brak poprawy w tym zakresie rodzić może poważne skutki, gdyż funkcje państwa w gospodarce mogą być nierealizowane w pełni.

Przyczyny uzasadniające konieczność zmian w zakresie administracji publicznej działającej w gospodarce

Punktem wyjścia dla organizacji administracji publicznej działającej w gospodarce powinny być funkcje państwa wobec gospodarki. Realizacja tych funkcji determinować powinna organizację administracji publicznej w gospodarce. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że funkcje państwa w gospodarce rynkowej sprowadzają się do tworzenia warunków funkcjonowania i ochrony mechanizmów rynkowych, a także kojarzenia interesów prywatnych z publicznymi⁴.

² C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 15.

³ T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] red. B. Popowska, K. Kokocińska, *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2009, s. 26.

⁴ C. Kosikowski, *Problemy prawne budowania nowego centrum gospodarczego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 4, s. 25.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Wykonywanie funkcji państwa w gospodarce związane jest z realizacją pewnych zadań państwa, a wśród nich wymienić należy:

- analizowanie i ocenianie funkcjonowania gospodarki,
- projektowanie makroekonomiczne,
- tworzenie i kontrola prawa dotyczącego gospodarki,
- kształtowanie właściwej struktury gospodarki,
- ochrona wolności gospodarczej, a w uzasadnionych wypadkach jej ograniczanie,
- zapewnianie wolnej konkurencji i zwalczanie czynów antykonkurencyjnych lub nieuczciwej konkurencji,
- udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom oraz jej monitorowanie i kontrola,
- sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością gospodarczą,
- ochrona rynku krajowego w stosunkach międzynarodowych⁵.

Obserwacja struktury i funkcjonowania administracji publicznej w gospodarce pozwala stwierdzić, że obecna struktura polskiej administracji publicznej działającej w gospodarce nie jest prawidłowa. Jej organizacja nie jest uwarunkowana funkcjami państwa w gospodarce rynkowej i wynikającymi z nich zadaniami. Nie uległo to zmianie, mimo przeprowadzanych reform w tym zakresie, zarówno tych związanych z transformacją ustrojową, ale także przeprowadzanych w późniejszym okresie – reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu i zmian wprowadzanych w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Podział zadań powinien w pierwszej kolejności uwzględniać charakter i rodzaj danego zadania, któremu należy następnie przyporządkować organ lub jednostkę o określonym charakterze ustrojowym oraz rodzaju własności. Niestety, nie zawsze ten postulat realizowany jest w praktyce⁶. Decydenci często instrumentalnie traktują poszczególne elementy administracji publicznej, wprowadzając rozwiązania niesłużące prawidłowej realizacji zadań publicznych, lecz partykularnym interesom⁷. Zjawisko to jest przejawem tzw. letaprywatyzacji⁸. Działanie takie uniemożliwia zbudowa-

⁵ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 108.

⁶ Najbardziej obrazowym przykładem takiego stanu rzeczy wydają się rządy lewicy w latach 2001-2005, w którym nie było konieczności budowania struktur administracji publicznej na potrzeby „obsadzania koalicjantów” oraz rząd koalicji złożonej aż z 4 partii z lat 2005-2007.

⁷ J. Izdebski, S. Wrzosek, *Rola nauki w identyfikowaniu patologii w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej*, [w:] red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 807.

⁸ J. Boć, *Kadry* [w:] red. J. Boć, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 291.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

nie pożądanego modelu administracji publicznej oraz prawidłową realizację zadań publicznych, przyczynia się ponadto do obniżania standardów działania administracji publicznej.

Dokonująca się w Polsce transformacja ustrojowa spowodowała gwałtowne zwiększenie liczby podmiotów prawa publicznego. Wielość podmiotów i ich kategorii pociąga za sobą skomplikowanie podstaw prawnych ich działania, układów organizacyjnych między nimi oraz form, w jakich podmioty te działają. Taka sytuacja nie pozwala na utrzymanie porządku w obrębie prawa publicznego i niejednokrotnie powoduje nierozwiązywalne problemy. Wprowadza to ponadto tendencję do dalszego komplikowania sytuacji, tym bardziej że następuje ono bez dbałości o prawidłowe zakwalifikowanie danego podmiotu i o jego wpisanie do istniejącej struktury organizacyjnej⁹.

Obecna struktura administracji publicznej nie jest dostosowana do realizacji przez nią funkcji państwa w gospodarce. Wynika to z kilku czynników.

Pierwszym jest brak rozstrzygnięcia co do tego, na jakim poziomie mają być podejmowane akty polityki w gospodarce¹⁰. Z przepisu art. 146 Konstytucji RP wynika, że do kompetencji Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa. Tym samym Rada Ministrów odpowiedzialna jest za wytyczanie kierunku rozwoju gospodarczego w skali kraju. W związku z tym uprawniona jest do podejmowania aktów polityki w tym zakresie. Z kolei z przepisu art. 7 ustawy o Radzie Ministrów¹¹ wynika obowiązek uczestniczenia ministra, jako członka Rady Ministrów, w ustalaniu polityki rządu i inicjowania, opracowywania i przedkładania projektów polityki rządu. Rozstrzygnięcie w zakresie tego, kto ma opracowywać akty polityki gospodarczej, nie jest jednoznaczne.

Nieodpowiednia budowa struktury administracji rządowej przejawia się także brakiem jednoznacznej koncepcji prac legislacyjnych rządu. Rada Ministrów powinna być głównym projektodawcą i inicjatorem aktów prawnych stanowiących źródła publicznego prawa gospodarczego. Ma w tym celu do swojej dyspozycji Rządowe Centrum Legislacyjne oraz Radę Legislacyjną. Nie można jednak oczekiwać od Rady Ministrów inicjatywy ustawodawczej, jeżeli nie była ona poprzedzona aktywnością legislacyjną ministrów – członków RM. Rada Ministrów rozpatruje i uchwała projekty

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 102.

¹⁰ Wg C. Kosikowskiego akty polityki, to akty niemające charakteru aktów normatywnych, ale cechujące się ogólnością, za pomocą których państwo wyraża założenia i kierunki polityki społecznej i gospodarczej. Akty te najczęściej występują w formie uchwał Rady Ministrów lub Sejmu. Zob. C. Kosikowski, *Publiczne (...)* op. cit., Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 109.

¹¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 392.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

przedstawione jej przez poszczególnych ministrów, jak wynika to z ustawy o Radzie Ministrów, ale sama raczej nie inicjuje żadnych przedsięwzięć legislacyjnych w dziedzinie gospodarki. Można zaobserwować, że ministrowie poczuwają się do aktywności legislacyjnej, gdy otrzymają wyraźne polecenie opracowania i przedstawienia projektu danej ustawy lub gdy konieczność taka wynika z potrzeby realizacji własnych zadań działu administracji rządowej, a także gdy konieczne jest recypowanie prawa wtórnego UE do porządku prawnego Polski.

Niedostosowanie struktury administracji publicznej do wykonywania funkcji państwa w gospodarce przejawia się także brakami w programowaniu i planowaniu strategicznym oraz operacyjnym, brakiem koordynacji planów i programów krajowych z planami unijnymi.

W literaturze¹² zauważa się, że polska administracja publiczna często nie jest w stanie określić kierunków strategicznych, a tym samym polityka rządu sprowadza się do bezrefleksyjnego, nieskoordynowanego działania, nieprzynoszącego pożądaných rezultatów.

Wraz z akcesją w 2004 r. Polska włączona została w procedury koordynacji polityk UE. W praktyce oznacza to m.in. obowiązek opracowywania szeregu dokumentów programowych, które stały się obecnie częścią krajowego systemu programowania rozwoju. Istotną rolę w tym zakresie pełnią strategie, których przygotowanie związane jest z członkostwem w UE. Dokumenty tego typu przygotowywane są przez każde państwo, które korzysta z unijnych funduszy¹³.

Ramy prawne planowania gospodarczego w Polsce przyniosło uchwalenie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 o Narodowym Planie Rozwoju¹⁴ oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach planowania polityki rozwoju¹⁵. Ustawy te wprowadziły wprawdzie wiele instytucji planistycznych, których Polsce brakowało, jednak postęp w tej dziedzinie nie jest jeszcze zadowalający.

M. Szydło wskazuje, że jednym z węzłowych problemów w powyższym zakresie jest zagadnienie, jakie konkretne władze oraz organy państwowe powinny być upoważnione do kreowania poszczególnych dokumentów planistycznych i jaki powinien w tym zakresie panować podział kompetencji¹⁶.

¹² Zob. szerzej: E. Chojna-Duch, *Ład prawa gospodarczego czynnikiem wzrostu gospodarczego*, [w:] red. G. W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004, s. 177 i nast.

¹³ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006.

¹⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

¹⁶ M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] red.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Polskie prawo nie zna obecnie instytucji państwowego planu gospodarczego o charakterze makroekonomicznym, uchwalanego przez parlament na okres roczny lub dłuższy. Należy równocześnie podkreślić, że w polskim projektowaniu, nawet ustawy budżetowej, władza wykonawcza nie stosuje – poza narzędziami planowania wieloletniego – także systemu planowania i opracowania danych budżetowych na wzór systemu amerykańskiego (*Planning, Programming, Budgeting Systems*), brytyjskiego (*Public Expenditure Survey – Programmes Analysis and Review*) czy francuskiego (*Rationalisation des choix budgétaires*). Oznacza to rezygnację z projektowania przyszłości ekonomicznej w oparciu o naukowe prognozy i polityczne programy rządu¹⁷.

W ustawie o działach administracji rządowej¹⁸ nie funkcjonuje dział „planowanie”. Elementy planowania są tym samym rozproszone w innych działach (budżet, rozwój regionalny, integracja europejska). Nie dziwi w tej sytuacji brak spójności pojęć dotyczących zagadnień planowania, niejasność podziału kompetencji w tym zakresie.

Zauważyć można także, że przyjmowane okresy planowania bywają wadliwe. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku przewidzianego w art. 103 ustawy o finansach publicznych, Wieloletniego Planu Finansowego Państwa¹⁹, sporządzanego na okres 4 lat. W doktrynie²⁰ podnosi się jednak, że okres, na jaki sporządzany jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa, powinien pokrywać się ze średniookresowym planowaniem w UE.

Kolejnym problemem związanym z obecną strukturą administracji publicznej działającej w gospodarce jest brak jednolitego kryterium podziału zadań i kompetencji w ramach samej administracji publicznej.

Zakres działania każdego ministra jest obecnie wyznaczony przez różne grupy przepisów. Po pierwsze, określają go przepisy ustawy o działach administracji rządowej (art. 6-33), w których zawarte są zamknięte katalogi spraw należących do danego działu. Po drugie, rozdział trzeci tej ustawy, dość przypadkowy w swej treści – jak wskazuje J. Zimmermann²¹, reguluje zadania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej.

B. Popowska, *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006, s. 151.

¹⁷ A. Piotrowski, *Tworzenie projektu budżetu państwa w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów UE*, „Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW”, 2005, nr 2, s. 53.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²⁰ Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 286.

²¹ J. Zimmermann, *Prawo (...), op. cit.*, s. 151.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Po trzecie, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 33 ustawy o Radzie Ministrów (tzw. rozporządzenie atrybucyjne), określa szczegółowy zakres działania wszystkich ministrów. Rozporządzenia te wskazują dział lub działy, którymi kieruje dany minister. W ten sposób wiążą jego osobę z wyliczeniem znajdującym się w ustawie o działach administracji rządowej. W rozporządzeniach wskazuje się zakres uprawnień każdego ministra jako dysponenta wyodrębnionych części budżetu państwa²². Odrębne rozporządzenia określają urząd obsługujący danego ministra²³, natomiast obwieszczenia ministra określają podmioty przez niego nadzorowane i mu podległe.

Wymienione wyżej przepisy stanowić powinny pewną całość, która z założenia ma na celu określić wszystkie elementy zakresu działania ministra. Jednak ich rozproszenie nie sprzyja spójnemu określeniu kompetencji ministra.

Inną przyczyną niedostosowania struktury administracji publicznej do wykonywania funkcji państwa w gospodarce jest powolny proces przekazywania niektórych zadań administracji publicznej w gospodarce na rzecz organizacji pozarządowych i samorządu gospodarczego i zawodowego. Akty prawne regulujące prawo zrzeszania się podmiotów gospodarczych lub przedsiębiorców pochodzą z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Do podstawowych przepisów ustawowych regulujących zasady funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce można zaliczyć następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle²⁴;
- ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych²⁵;
- ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców²⁶.

Ponadto, posiłkowo mogą wchodzić w grę także:

- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców²⁷;
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²⁸;
- ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach²⁹.

²² Ibidem, s. 151.

²³ J. Jagielski [w:] M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 169.

²⁴ Dz. U. Nr 17, poz. 92 z późn. zm.

²⁵ Dz. U. Nr 35, poz. 195 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.

²⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.

²⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Obowiązek współpracy partnerów społecznych z organami administracji publicznej opiera się na konstytucyjnej zasadzie solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych z organami administracji publicznej zawarty w art. 20 Konstytucji RP. Obowiązek ten realizowany jest m.in. przez instytucję Komisji Trójstronnej³⁰ skupiającej reprezentacje rządu, pracodawców i pracowników³¹.

Partnerem administracji publicznej, zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej³², jest także samorząd gospodarczy. W Polsce samorząd gospodarczy nie jest instytucją prawa publicznego, gdyż nie zakłada się, by realizował on zadania zlecone administracji gospodarczej³³. Musiałby wtedy zostać wyposażony w kompetencje do podejmowania działań władczych.

Samorząd gospodarczy, niezależnie od ram prawnych, w których funkcjonuje, ma być podstawowym ogniwem łączącym przedsiębiorców i władzę publiczną, niezbędnym dla prawidłowego rozwoju gospodarki. Poprzez swoją reprezentację samorządową przedsiębiorcy mogą wpływać na kształtowanie odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, co ma szczególne znaczenie w warunkach nasilającej się konkurencji i globalizacji. Do organizacji samorządu gospodarczego w Polsce zaliczają się zasadniczo izby gospodarcze³⁴ i rzemieślnicze, zrzeszenia przedsiębiorców, a także ich krajowe reprezentacje³⁵.

³⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.

³¹ A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, L. Kieres, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 500.

³² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

³³ Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 109 i nast.

³⁴ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. Nr 35, poz. 195 z późn. zm.) umożliwia powoływanie do życia Izb Gospodarczych, lecz w trybie charakterystycznym dla związków prywatnoprawnych. Wymagany jest wniosek co najmniej 50 założycieli z terenu województwa, by sąd wpisał daną izbę do rejestru. Izby z terenu kraju mogą (brak obligatoryjności) stworzyć Krajową Izbę Gospodarczą, która ma zajmować się jedynie reprezentacją swoich członków. Ochrona niezależności izb należy do sądów cywilnych (a nie, jak jest to regułą przy związkach publicznoprawnych, do sądu administracyjnego). Wszystko to zbliża organizacje izb raczej do dobrowolnego stowarzyszenia niż organizacji samorządu. Jedynie art. 12 ustawy pozwalający Radzie Ministrów przekazywać określone funkcje z zakresu administracji publicznej Izbie Gospodarczej zaznacza odrębny charakter tych organizacji.

³⁵ Z formalnoprawnego punktu widzenia nie można mówić o istnieniu w Polsce samorządu gospodarczego *sensu stricto*, ponieważ nie ma on charakteru powszechnego i nie posiada też kompetencji z zakresu władztwa administracyjnego. Przyjąć należy, że określenie „samorząd gospodarczy” ma charakter umowny.



Funkcjami przypisywanymi samorządowi gospodarczemu są m.in.: promowanie i reprezentacja jego członków wobec administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, opracowywanie i ochrona etycznych podstaw działalności (m.in. poprzez tworzenie kodeksów etyki wykonywania danej działalności, wprowadzanie sądów polubownych, orzekających na podstawie tych kodeksów), udzielanie innym podmiotom informacji o swoich członkach, opiniowanie projektów aktów prawnych. Poprzez wypełnianie tych funkcji samorząd ma umacniać pewność obrotu gospodarczego oraz ułatwiać prowadzenie działalności. Działając niezależnie od państwa, gwarantuje jednocześnie apolityczność gospodarki.

Kolejnym podmiotem, o którym trzeba wspomnieć, jest samorząd zawodowy, rozumiany jako – powołana przez ustawę regulującą wykonywanie określonych działalności – organizacja skupiająca osoby fizyczne wykonujące zawód zaufania publicznego, realizująca zadania określone w przepisach prawa oraz w statucie danego samorządu zawodowego³⁶. Określana tym mianem forma zrzeszania ukształtowana jest na zasadzie więzi zawodowej, a jej powołanie łączy się z tym, że samorząd zawodowy ma do spełnienia dwa podstawowe zadania. Po pierwsze – reprezentowanie osób wykonujących zawód zaufania publicznego, a po drugie – sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony³⁷.

Organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, a także inne podmioty wspomagające przedsiębiorców nie stanowią organów władzy publicznej. Podmioty te nie są częścią struktury władzy publicznej, jednakże poprzez różnorodne formy wspierania przedsiębiorczości pełnią w gospodarce państwa dość istotną rolę³⁸.

Badania empiryczne³⁹ wskazują, że działalność w zakresie wykonywania analiz stanu przedsiębiorczości często ma jedynie charakter marginalny. Taki stan rzeczy powinien zostać negatywnie oceniony. Wyrażanie opinii o stanie rozwoju gospodarczego, które powinny być poprzedzone jego badaniami, należy do ustawowych zadań organizacji zrzeszających przedsiębiorców⁴⁰.

³⁶ Art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁷ Zob. H. Załucka-Zięba, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy”, 2005, nr 10.

³⁸ Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie (...), op. cit.*, s. 101 i nast.

³⁹ A. Żukowska, *Instytucje samorządu gospodarczego i zawodowego oraz instytucje wspierające działalność przedsiębiorców*, [w:] red. C. Kosikowski, *Przedsiębiorczość na Podlasiu (...), op. cit.*, s. 216.

⁴⁰ Zob. art. 5 ustawy o izbach gospodarczych.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Problemem pozostaje nierozwiązany spór o kształt i pozycję prawną samorządu gospodarczego⁴¹. Współpracę organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych określa ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴².

Można zaobserwować proces przekazywania kompetencji do wykonywania zadań publicznych tzw. trzeciemu sektorowi, co następuje jednak bardzo powoli. Można domniemywać, że główną barierą w usprawnianiu przekazywania kompetencji w zakresie wykonywania zadań państwa organizacjom pozarządowym jest mentalność zarówno przedstawicieli władz (każdego szczebla), jak i osób zaangażowanych w działalność organizacji pozarządowych. Mentalność ta jest niejako „spadkiem” po poprzednim ustroju. Istnieje jednak paląca konieczność jej zmiany, gdyż bez tego będzie znacznie trudniej zmniejszyć dystans Polski do krajów wysoko rozwiniętych.

Problematyczną kwestię stanowią także zagadnienia dotyczące nadzoru i kontroli działalności administracji publicznej ze strony Prezesa RM.

Jedną z cech prawidłowo działającej administracji publicznej jest odpowiedni system kontroli i nadzoru państwowego oraz koordynacji jego funkcjonowania, pozwalający unikać nadmiaru kontroli oraz wydatków z nią związanych, a także zapewniający w większym niż dotychczas stopniu wykorzystanie wyników kontroli i nadzoru do weryfikacji programów, planów, prawa, organizacji itd.⁴³ Instytucje kontrolne w państwie demokratycznym muszą być niezależne od władzy wykonawczej, nad którą sprawują nadzór. Temu służy zwykle zasada kadencyjności władz instytucji nadzoru oraz organów regulacyjnych.

Na wyraźne kompetencje w zakresie podejmowania działań o charakterze koordynacyjnym i kontrolnym Rady Ministrów wskazuje art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji RP. Stawiając przed sobą określone zadania, określając ich hierarchię, określając ramy czasowe ich wykonania, Rada Ministrów musi mieć w swojej dyspozycji instrumenty pozwalające jej wpływać na sposób ich wykonania przez podległe rządowi podmioty. Kompetencje te

⁴¹ Zob. artykuły Marka Goliszewskiego, założyciela BCC, Henryki Bochniarz, prezydenta PKPP Lewiatan, oraz Andrzeja Arendarskiego, prezesa Krajowej Izby Gospodarczej, opublikowane odpowiednio 21 listopada i 9 grudnia oraz 29 grudnia 2008 r. na łamach dziennika Rzeczpospolita.

⁴² Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

⁴³ C. Kosikowski, *Potrzeba i możliwości wspierania długookresowego wzrostu gospodarczego i dynamicznego rozwoju gospodarczego Polski przez prawo*, [w:] red. G. W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa, 2004, s. 172.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

służyć powinny harmonizowaniu prac administracji rządowej i zwiększeniu ich efektywności⁴⁴.

Prezes Rady Ministrów zajmuje kluczowe miejsce w strukturze administracji rządowej. Z jednej strony jest samodzielnym organem władzy wykonawczej, z drugiej kieruje, koordynuje i kontroluje pracę pozostałych członków Rady Ministrów⁴⁵. Jako naczelny organ administracji rządowej, Prezes Rady Ministrów pełni funkcję kierowniczo-koordynacyjną⁴⁶.

Ponadto, zgodnie z art. 33 a ustawy o działach administracji rządowej, Prezes Rady Ministrów – jako kierujący pracą Rządu, bezpośrednio nadzoruje wybrane organy i jednostki, które nie wchodzą w skład działów administracji rządowej.

Podejmowana przez Prezesa Rady Ministrów koordynacja międzyministerialna realizowana jest do urzeczywistniania zadań i celów politycznych określanych przez rząd⁴⁷.

W sytuacjach szczególnych działalność koordynacyjna Prezesa RM może służyć realizacji jego kompetencji, zwłaszcza związanych z kierowaniem pracami Rady Ministrów. Kompetencje koordynacyjne premiera nabierają istotnego znaczenia w rządach koalicyjnych i wtedy, gdy konieczna jest bieżąca, permanentna koordynacja, której nie są w stanie zapewnić zbierające się okresowo ciała kolegialne⁴⁸.

Kontrola pracy członków Rady Ministrów, stanowiąca odrębną kompetencję Prezesa RM, dostarcza mu równocześnie informacji użytecznych do wykonywania jego zadań, zwłaszcza koordynacyjnych i kierowniczych. Kontrole powierzane są organom pomocniczym Rady Ministrów lub Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także NIK.

Niestety obserwuje się brak koordynacji działań resortów, nadmierne uzależnienie efektów pracy rządu od formalnych resortowych działań, rozbieżność odpowiedzialności i niechęć do współpracy⁴⁹. Oznacza to, że obecne regulacje w tym zakresie pozostają niewystarczające.

⁴⁴ J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*, [w:] red. M. Chmaj, *Administracja rządowa w Polsce*, Difin, Warszawa 2012, s. 53.

⁴⁵ R. Balicki, *Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. XLIV, s. 185 oraz S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 60 i nast.

⁴⁶ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 180.

⁴⁷ Zob. szerzej: P. Sarnecki, uwagi do art. 55 Małej konstytucji, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995-1997, s. 2-3.

⁴⁸ R. Balicki, *Konstytucyjna (...), op. cit.*, s. 185-212.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Jedną z przyczyn niewłaściwego wykonywania funkcji państwa w gospodarce jest powierzenie jednemu ministrowi realizacji zadań w obrębie kilku działów administracji rządowej, przy jednoczesnym ograniczaniu zakresu zadań ministra na rzecz innych podmiotów. Z art. 4 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej wynika, że minister kierujący działem administracji rządowej właściwy jest w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innego organu. Taki stan rzeczy nie uwzględnia jednak szerokiego w swym zakresie pojęcia „gospodarka”. W ten sposób władztwo ministra właściwego do spraw gospodarki w rzeczywistości nie obejmuje wszystkich działów istotnych z punktu widzenia gospodarki (np. infrastruktura czy rolnictwo).

Przyczyną niewłaściwej organizacji wykonywania zadań państwa wobec gospodarki jest także niezadawalający stan współpracy administracji publicznej z nauką, szkołami wyższymi i instytutami badawczymi oraz niewystarczające korzystanie z usług niezależnych ekspertów. Jest to szczególnie widoczne w kontekście analizowania i oceniania funkcjonowania gospodarki oraz projektowania rozwoju makroekonomicznego w Polsce.

W ramach przeprowadzanych badań empirycznych⁵⁰ zidentyfikowano kilka przyczyn takiego stanu rzeczy, m.in.:

- brak świadomości przydatności prowadzenia badań i analiz ze wsparciem zewnętrznym,
- niechęć do dzielenia się z ekspertami zewnętrznymi problemami występującymi w urzędzie,
- traktowanie badania jako kontroli, nie zaś jako narzędzia mającego służyć podjęciu trafnych decyzji,
- brak wykwalifikowanych pracowników, zdolnych tworzyć precyzyjne dokumenty przetargowe w zakresie zamawiania analiz i ekspertyz, a także mogących współpracować na etapie badań i odbierać produkty końcowe,
- brak środków finansowych na badania.

Te same badania wykazują brak mechanizmów koordynacji zamawianych badań i dzielenia się wiedzą ekspercką uzyskiwaną w wyniku realizacji zamówień w administracji⁵¹. Zdarza się także, że w działaniach admini-

⁴⁹ Zob. *Projekt Narodowego Planu Rozwoju*, Warszawa 2005, s. 23, (www.fundusze-strukturalne.gov.pl, dostęp 05.10.2013).

⁵⁰ *Raport końcowy z badania pt. „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 30.

⁵¹ *Ibidem*, s. 31.



stracji publicznej nie ma zwyczajnie miejsca, czasu i ochoty oraz odwagi, aby zapoznać się chociażby z ocenami nauki na temat prowadzonej działalności. Jest to nastawienie, które nie prowadzi do postępu⁵².

Skutki wszelkich strukturalnych reform administracji publicznej zależą w dużym stopniu od samych urzędników, ich woli, umiejętności, zaangażowania oraz zrozumienia celów oraz wartości tych reform. Dlatego immanentnym uwarunkowaniem reform administracji publicznej jest jednoczesny rozwój kadr administracji umiających osiągać nowe cele, realizować zróżnicowane zadania i elastycznie dostosowywać się do nowych uwarunkowań i środowiska⁵³.

W tym zakresie największym problemem są patologie w praktyce naboru, promocji i obsadzania stanowisk w administracji publicznej, jakimi są faworytyzm i protekcja. Są one szczególnie szkodliwe dla sprawności funkcjonowania administracji publicznej⁵⁴. Oba te zjawiska stanowią pewne dziedzictwo komunistycznej przeszłości. Wynikają one z niewystarczających gwarancji i instrumentów prawnych mającym takim zjawiskom zapobiegać, zwłaszcza w zakresie służby cywilnej⁵⁵.

Największym problemem w tym kontekście jest więc dobór i utrzymanie wysokiej jakości kadr administracji publicznej. Temu miały służyć m.in. kilkakrotnie uchwalana ustawa o służbie cywilnej⁵⁶ oraz powołana Krajowa Szkoła Administracji Publicznej⁵⁷.

Mała atrakcyjność pracy w instytucjach administracji publicznej przyczynia się do utraty części doświadczonej kadry urzędniczej o wysokich kwalifikacjach zawodowych, co z kolei wpływa na pojawianie się krytycznych opinii obywateli o administracji z uwagi na brak profesjonalizmu czy długotrwałe rozpatrywanie spraw.

⁵² C. Kosikowski, *Raport końcowy – ustalenia merytoryczne*, [w:] red. C. Kosikowski, *Przedsiębiorczość na Podlasiu, (...), op. cit.*, s. 222.

⁵³ B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, WSAP, Białystok 2001, s. 5.

⁵⁴ W. Mikułowski, *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje*, [w:] red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 441.

⁵⁵ Zob. art. 2 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione, dający możliwość obsadzania istotnej części stanowisk urzędniczych z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru. Ponadto brakuje także przepisów przewidujących i regulujących procedurę odwoławczą od decyzji o naborze, przysługującej kandydatom, którzy nie zostali zatrudnieni, oraz sądowej kontroli takich decyzji.

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

⁵⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. Nr 63, poz. 266 ze zm.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Analicy krytykujący administrację publiczną zwracają uwagę na niską jakość pracy, jej małą wydajność i zbyt często brak konkretnego określenia celów poszczególnych działań. Utrudnia to tworzenie systemu odpowiedzialności, który określałby obowiązki i sankcje zarówno dla poszczególnych urzędników, jak i poszczególnych jednostek w urzędach, a także dla całego urzędu⁵⁸.

Kierunki koniecznych zmian w administracji publicznej działającej w gospodarce

Kolejne rządy podejmowały próby usunięcia prawnych i administracyjnych barier rozwoju przedsiębiorczości. Żadna z tych inicjatyw nie przyniosła jednak oczekiwanego efektu. Podejmowane działania zawsze miały jedynie doraźny charakter, nieuwzględniający zmian systemowych.

Jedynym sposobem przewyciężenia konserwatyizmu struktur administracyjnych i niekonsekwencji działań politycznych jest dokonanie zmian instytucjonalnych.

Pierwszym i najważniejszym krokiem prowadzącym do naprawy obecnej sytuacji w administracji publicznej wykonującej funkcje państwa wobec gospodarki, jest w ocenie autorki odejście od kształtowania struktury administracji publicznej, mającego głównie na celu zaspokajanie politycznych potrzeb w zakresie obsadzania urzędów i stanowisk przez koalicję rządzącą, na rzecz merytorycznych rozwiązań problemów przedstawionych wyżej.

Niezbędne jest także wzmocnienie realizacji funkcji państwa poprzez prawidłowe wykonywanie zadań z nich wynikających. Konieczne jest przede wszystkim rozstrzygnięcie, na jakim poziomie mają być podejmowane akty polityki w gospodarce. Konstytucja RP nakłada na RM obowiązek prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Oznacza to obowiązek politycznego określania kierunków działań państwa we wszystkich sferach władztwa państwowego, czyli pieczę nad całością spraw publicznych, z wyłączeniem sfer zastrzeżonych dla władz ustawodawczej i sądowniczej⁵⁹.

Biorąc pod uwagę konieczność całościowego opracowania programów gospodarczych, obejmujących wszystkie istotne dziedziny gospodarki, oczekiwanym rozwiązaniem jest podejmowanie aktów polityki na poziomie RM. Nie wyklucza to jednak tego, a zdaniem autorki wręcz stanowi konieczność,

⁵⁸ A.J. Dębicka, *Sprawne państwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 268.

⁵⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146 Konstytucji*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 5



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

aby akty polityki gospodarczej podejmowane były także przez ministrów zajmujących się sprawami gospodarki (Ministrowie Gospodarki, Infrastruktury, Rozwoju Regionalnego, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa), a także Ministra Finansów, Środowiska, Pracy i Polityki Społecznej. Od wszystkich wymienionych wyżej podmiotów należy oczekiwać aktywności w zakresie tworzenia aktów polityki rozumianych jako programy działania na oznaczony okres. Programy rządowe należałoby sporządzać według działów administracji rządowej. Suma programów – aktów polityki gospodarczej, sporządzana przez wymienione wyżej podmioty, poddana oczywiście merytorycznej dyskusji i weryfikacji w trakcie posiedzeń RM, powinna stanowić podstawę całościowego programu działań w gospodarce. Ten z kolei powinien mieć przełożenie na plany finansowe i stanowić podstawę aktów planowania niższego szczebla.

Niezbędne jest w obecnej sytuacji także stworzenie jednoznacznej koncepcji prac legislacyjnych Rady Ministrów. Idealną sytuacją byłoby, gdyby minister właściwy do spraw gospodarki opierał swoje działania na rezultatach badań i prognoz dokonywanych przez jednostkę organizacyjną powołaną do przeprowadzania stałej oceny stanu prawa dotyczącego gospodarki. Na tej podstawie powinien on pobudzać właściwych ministrów do podjęcia wymaganych prac legislacyjnych. Następnie zaś przy pomocy Rządowego Centrum Legislacyjnego oraz Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oceniałby zgłoszone projekty, poddawał je uzgodnieniom między innymi zainteresowanymi ministerstwami i konsultacjom społecznym. Dopiero po przeprowadzeniu wszystkich tych czynności minister przedstawiałby projekty Radzie Ministrów do uchwalenia, aby ta przedłożyła je Sejmowi jako projekty rządowe⁶⁰.

Zracjonalizowanie prac legislacyjnych rządu ma ogromne znaczenie ze względu na to, że zła legislacja, będąca podstawą działań administracji publicznej, stanowi pierwotną przyczynę powstawania „dalszych patologii”⁶¹. Nie ma wątpliwości, że skoro organy administracji działają na podstawie i w granicach prawa, na co jasno wskazuje Konstytucja i Kodeks Postępowania Administracyjnego⁶², to od jakości prawa zależy prawidłowość ich działania.

Państwo powinno dokonywać profesjonalnych ocen funkcjonowania gospodarki w sposób zorganizowany i stały. Z tym faktem związana jest konieczność obserwacji uczestników rynku w zakresie przestrzegania reguł

⁶⁰ C. Kosikowski, *Publiczne prawo (...), op. cit.*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 127 i nast.

⁶¹ J. Dembczyńska, *Skąd patologia w działaniach administracji? (pierwotne i wtórne przyczyny powstawania patologii w administracji)*, [w:] red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 32.

⁶² Zob. art. 7 Konstytucji RP, art. 6 KPA.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

gospodarki rynkowej. Na podstawie wniosków wynikających z tej obserwacji powinny być korygowane organizacja i kompetencje podmiotów wykonujących funkcje państwa w gospodarce.

Obecnie w Polsce nie istnieje żaden podmiot zajmujący się pozyskiwaniem danych pozwalających na ocenę funkcjonowania gospodarki. Nie dysponujemy także profesjonalnym aparatem wykonawczym, będącym w stanie opracować zgromadzone informacje i wyciągnąć z nich wnioski⁶³. Bez tego prowadzenie polityki rozwoju jest bardzo utrudnione.

Usprawnienie wykonywania funkcji państwa w gospodarce przez administrację publiczną wymaga także uporządkowania podziału zadań i kompetencji w zakresie dotyczącym obsługi „gospodarczych” działów administracji rządowej.

Pierwszym problemem pojawiającym się w tym kontekście jest określenie stopnia koncentracji⁶⁴ kompetencji w ręku ministra ds. gospodarki. Przesłanką merytoryczną koncentracji jest reguła jednolitego rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw w skali kraju oraz ulokowanie zadań, których ze względu na wąski zakres specjalizacji nie należy przekazywać organom niższego szczebla⁶⁵. Za koncentracją kompetencji w gestii jednego organu przemawia fakt, że nawet najlepsza koordynacja działalności kilku ministerstw nie zapewni optymalnej koncentracji polityki gospodarczej.

Wskazaniem więc byłoby prawne usankcjonowanie skupienia kompetencji w zakresie gospodarki w ręku jednego ministra, zajmującego pozycję Wiceprezesa Rady Ministrów do spraw gospodarczych, tak aby zapewnić koordynację działalności innych ministrów zajmujących się sprawami szeroko pojętej gospodarki⁶⁶. Kompetencje te ujęte być powinny w sposób zadaniowy, tak jak ma to miejsce w przypadku Ministra Finansów, gdyż – co można zaobserwować obecnie – zbyt wąskie określenie kompetencji Ministra Gospodarki skutecznie hamuje całościowe oddziaływanie na gospodarkę. Ponadto konieczna jest współpraca i sprawna wymiana informacji z Ministrem Finansów.

Administracja rządowa zbudowana jest według systemu scentralizowanego, jednak dla sprawności i skuteczności swego działania wymaga odpo-

⁶³ C. Kosikowski, *Publiczne (...), op. cit.*, Warszawa 2010, s. 118.

⁶⁴ Na temat koncentracji zob. Z. Leoński, *Dekoncentracja i jej przeciwieństwo*, [w:] red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, *Wielka encyklopedia prawa, Prawo i Praktyka Gospodarcza*, Białystok-Warszawa 2000, s. 152.

⁶⁵ P.A. Tusiński, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Difin, Warszawa 2011, s. 249.

⁶⁶ Autorka ma tu na myśli ministrów: Infrastruktury, Rozwoju Regionalnego, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Środowiska, Pracy i Polityki Społecznej.



wiedniej dekoncentracji. Zbliży to obywatela do administracji i niewątpliwie usprawnia mechanizm działania poszczególnych organów⁶⁷.

Wydaje się, że należałoby ten mechanizm wykorzystać w proponowanej koncepcji ministra ds. gospodarki. Biorąc pod uwagę ustawowy obowiązek organów administracji publicznej w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia korzystnych warunków wykonywania działalności gospodarczej, wynikający z art. 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁸, należałoby rozważyć przekazanie kompetencji – w zakresie zapewniania przedsiębiorcom informacji na temat aktualnego stanu gospodarki w określonym segmencie rynku – na szczebel województwa, w postaci organu niezespalonej administracji rządowej w województwie⁶⁹. Proponowane rozwiązanie niewątpliwie miałoby pozytywny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej.

Istotną kwestią w ulepszeniu wykonywania zadań państwa wobec gospodarki jest usprawnienie procesu przekazywania niektórych zadań administracji publicznej w gospodarce na rzecz organizacji pozarządowych i samorządu gospodarczego i zawodowego. W tym celu należy dążyć do rozstrzygnięcia sporu o kształt samorządu gospodarczego⁷⁰ w Polsce. Zdaniem autorki warto byłoby powrócić do międzywojennej koncepcji utworzenia równoległych podstaw prawnych do działania samorządu gospodarczego jako instytucji prawa prywatnego⁷¹ oraz jako instytucji prawa publicznego⁷². Można mieć nadzieję, że takie rozwiązanie pogodzi zwolenników zarówno powszechnego i obligatoryjnego samorządu gospodarczego, jak i jego przeciwników.

Ponadto organy administracji publicznej, zwłaszcza rządowej, powinny znacznie częściej korzystać z możliwości powoływania rad programowych

⁶⁷ J. Zimmermann, *Prawo (...), op. cit.*, s. 155.

⁶⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

⁶⁹ Do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) możliwe było tworzenie delegatur ministrów jako organizacyjnej formy wykonywania administracji rządowej w terenie. Na ten temat zob. J. Maćkowiak, *Delegatury „właściwych ministrów” jako forma organizacyjna wykonywania administracji rządowej w terenie*, „Studia Iuridica” 2003, t. XVII, s. 119-133. Aktualne przepisy prawa takiej możliwości nie przewidują.

⁷⁰ Zob. S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

⁷¹ Zob. rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz. U. Nr 53, poz. 335, oraz rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. Nr 94, poz. 808 z późn. zm.

⁷² Zob. rozporządzenie Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, tekst jedn. Dz. U. z 1936 r. Nr 45, poz. 335.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

lub zespołów roboczych do tworzenia najistotniejszych społeczno-gospodarczych polityk publicznych. Jest wielce prawdopodobne, że przyniosłoby to wiele korzyści dla samego procesu i jego efektów. Pozytywnie wpłynęłoby to także na poziom zaufania obywateli do władzy, która w swych działaniach opierałaby się na podstawach naukowych.

Niezmiernie istotną kwestią w usprawnianiu wykonywania funkcji państwa w gospodarce przez administrację publiczną jest zracjonalizowanie zatrudnienia i struktury kadr. Administracja publiczna jako trzon państwa, od której wymaga się coraz więcej, potrzebuje wykształconych, profesjonalnych i stabilnych kadr urzędniczych.

W tym zakresie najpilniejszym działaniem, jakie należy podjąć, jest analiza struktur administracji rządowej (i nie tylko) w stosunku do zadań, jakie ma ona realizować. Zadanie to powinno przypisane być Prezesowi RM, jako zwierzchnikowi całej administracji rządowej. Konieczna jest także weryfikacja zatrudnienia w administracji publicznej z punktu widzenia stawianych wymogów kwalifikacji. Tylko w ten sposób można zapewnić dostęp do stanowisk osobom spełniającym te wymogi.

Niezbędne jest także opracowanie i wprowadzanie w życie zasad i systemu szkoleń umożliwiających urzędnikom ciągłe doskonalenie zawodowe. Jest to niezwykle istotne przy obecnej dynamice stosunków gospodarczych i, niezwykle częstych w Polsce, zmian w prawie.

Należy „ustabilizować” przepisy regulujące funkcjonowanie służby cywilnej, by z jednej strony efektywnie realizować cele określone w ustawie zasadniczej, a z drugiej móc stworzyć trwały system, który nie będzie podlegał gruntownym zmianom po każdych wyborach parlamentarnych. Mimo generalnie dobrego kierunku, w jakim „podąża” służba cywilna w Polsce⁷³, nie jest ona jeszcze trwale zakorzeniona w systemie zarządzania państwem.

Zakończenie

Dotychczasowe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że wykonywanie zadań administracji publicznej w gospodarce, wynikające z powinności państwa wobec niej, nie osiągnęło jeszcze stanu zadowalającego. Przyczyny tego stanu mają charakter zarówno zewnętrzny, np. niewłaściwe ustawodawstwo, jak i wewnętrzny, np. zła struktura zatrudnienia.

⁷³ Zob. informacja o wynikach kontroli NIK dot. funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, nr kontroli P/11/004, zawarta na: www.nik.gov.pl (14 czerwca 2012 r.).



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

Istnieje potrzeba przebudowy administracji publicznej działającej w gospodarce, tak aby była ona w stanie sprawnie pełnić wyznaczone funkcje państwa w gospodarce. Brak poprawy w tym zakresie powodować będzie zwiększanie się dystansu dzielącego Polskę od wysokorozwiniętych państw Europy Zachodniej. Autorka żywi nadzieję, że powyższe propozycje stanowiąc będą pewien wstęp do debaty na temat funkcji państwa i sposobów ich pełnej realizacji.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Balicki R., *Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. XLIV.
2. Boć J., Kadry [w:] *Administracja publiczna*, red. Boć J., Kolonia Limited, Wrocław 2003.
3. Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kocowski T., Szydło M., Kieres L., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
4. Chojna-Duch E., *Ład prawa gospodarczego czynnikiem wzrostu gospodarczego*, [w:] *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, red. Kołodko G. W., Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004.
5. Dembczyńska J., *Skąd patologia w działaniach administracji? (pierwotne i wtórne przyczyny powstawania patologii w administracji)*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. Suwaj P. J., Kijowski D. R., Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
6. Dębicka A.J., *Sprawne państwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
7. Izdebski J., Wrzosek S., *Rola nauki w identyfikowaniu patologii w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. Suwaj P. J., Kijowski D. R., Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
8. Jagielski J. [w:] Wierzbowski M., Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiański M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
9. Juchniewicz J., *Rada Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. Chmaj M., Difin, Warszawa 2012.
10. Kosikowski C., *Problemy prawne budowania nowego centrum gospodarczego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 4.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

11. Kosikowski C., *Potrzeba i możliwości wspierania długookresowego wzrostu gospodarczego i dynamicznego rozwoju gospodarczego Polski przez prawo*, [w:] *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, red. Kołodko G. W., Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa, 2004.
12. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2005.
13. Kosikowski C., *Raport końcowy – ustalenia merytoryczne*, [w:] *Przedsiębiorczość na Podlasiu, problemy prawne i funkcjonowanie*, red. Kosikowski C., Temida 2, Białystok 2009.
14. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
15. Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
16. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
17. Kudrycka B. (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, WSAP, Białystok 2001.
18. Leoński Z., *Dekoncentracja i jej przeciwieństwo*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. Smoktunowicz E., Kosikowski C., Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok-Warszawa 2000.
19. Maćkowiak J., *Delegatury „właściwych ministrów” jako forma organizacyjna wykonywania administracji rządowej w terenie*, „*Studia Iuridica*” 2003, t. XVII.
20. Mikułowski W., *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. Suwaj P. J., Kijowski D. R., Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
21. Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
22. Piotrowski A., *Tworzenie projektu budżetu państwa w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów UE*, „*Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW*”, 2005, nr 2.
23. Rabska T., *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. Popowska B., Kokocińska K., Wydawnictwo UAM, Poznań 2009.
24. Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

25. *Raport końcowy z badania pt. „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
26. Sarnecki P., *Komentarz do art. 146 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Garlicki L., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
27. Sarnecki P., *Uwagi do art. 55 Małej konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Garlicki L., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995-1997.
28. Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
29. *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Wykrętowicz S. (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.
30. Szydło M., *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. Popowska B, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.
31. Tusiński P.A., *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Bielecki L., Ruczkowski P., Difin, Warszawa 2011.
32. Załucka-Zięba H., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy”, 2005, nr 10.
33. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
34. Żukowska A., *Instytucje samorządu gospodarczego i zawodowego oraz instytucje wspierające działalność przedsiębiorców*, [w:] *Przedsiębiorczość na Podlasiu, problemy prawne i funkcjonowanie*, red. Kosikowski C., Temida 2, Białystok 2009.

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz. U. Nr 35, poz. 195 z późn. zm.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

6. Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, Dz. U. Nr 17, poz. 92 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz. U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.
8. Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. Nr 55, poz. 234 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. Nr 63, poz. 266 ze zm.
10. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3 z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz. U. Nr 106, poz. 498 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz. U. Nr 106, poz. 497 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz. U. Nr 106, poz. 496 z późn. zm.
14. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz. U. Nr 106, poz. 495 z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 392.
16. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przyśługujących Skarbowi Państwa, Dz. U. Nr 106, poz. 493 z późn. zm.
17. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra, Dz. U. Nr 106, poz. 491 z późn. zm.
18. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki, Dz. U. Nr 106, poz. 490 z późn. zm.
19. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.
20. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.
21. Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

23. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. Nr 116, poz. 1206, z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.
25. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 ze zm.
26. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz. U. Nr 209, poz. 1317.
27. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.
28. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
29. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz. U. Nr 161, poz. 1277.
30. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.
31. Rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz. U. Nr 53, poz. 335.
32. Rozporządzenie Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, tekst jedn. Dz.U. z 1936 r. Nr 45, poz. 335.
33. Rozporządzenie Prezydenta RP 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. Nr 94, poz. 808 z późn. zm.

Źródła internetowe:

1. *Projekt Narodowego Planu Rozwoju*, Warszawa 2005, www.fundusze-strukturalne.gov.pl, [dostęp: 05.10.2013].
2. *Informacja o wynikach kontroli NIK dot. funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, nr kontroli P/11/004*, www.nik.gov.pl [dostęp: 14.06.2012].



Alicja Żukowska: O potrzebie przebudowy polskiej administracji publicznej...

THE DEMANDS FOR RECONSTRUCTION OF POLISH PUBLIC ADMINISTRATION ACTING IN THE ECONOMY

Keywords: *public administration, economic administration, state's function in the economy.*

Summary

Public administration organises and executes a State's functions. Its actions should be adequate to the nature of public administration tasks that result from the legislation and powers of the bodies referred to in the statute.

The State, understood as a political organisation established to rule, is never indifferent to the economic processes taking place on its territory. This is due to the fact that each country has a specific function to protect the class rule and the general public functions depending on the level of development of the country. Economic relations belong to a group of social relations. This determines the fact that the State does not remain indifferent to them. This is due to the political, social, and economic reasons. Functions of the State, arisen from the accepted political and economic system, determine the tasks of the State to the economy.

The proper performance of a State's functions in the economy requires the creation of organisational structure and rules of operation in order to ensure full and proper performance of the State's functions. The tasks of the public administration, or more broadly – the functions of the State in the economy, perform separate business administration. Organisation of public administration should be determined by its tasks. Non-operational solutions and structural incompatibility with the system may inhibit the proper functioning. Unfortunately, this phenomenon can often be observed in the practice of public administration after 1989. The lack of improvement in this area can give rise to serious consequences, as functions of the of the State in the economy may be unrealised at all or not fully.

Alicja Żukowska – doktor nauk prawnych, współpracownik Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni.



Marek CHRABKOWSKI

GLOSA
do wyroku
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Kielcach z dnia 15 marca 2012 r.
Sygn. II SA/KE 98/12¹
w sprawie prawa policjanta do pomocy
finansowej na nabycie lokalu mieszkalnego

Słowa kluczowe: *Policja, prawo do pomocy finansowej, lokal mieszkalny, osoba najbliższa.*

STRESZCZENIE

W glosowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, sięgając po wynik wykładni teleologicznej, doszedł do wniosku, że prawo do pomocy finansowej na zakup lokalu mieszkalnego przysługiwać powinno również funkcjonariuszowi, który nabył lokal mieszkalny wspólnie z osobą, która nie jest jego krewną ani powinowatą. Głosa ma charakter negujący to stanowisko i zawiera argumenty uznające, że prawo do tego świadczenia pieniężnego posiadają policjanci, którzy nie posiadają jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, bez względu na to, jaka jest struktura własności tego lokalu mieszkalnego.

TEZA:

Dokonując analizy art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w powiązaniu z art. 88 i art. 89 tej ustawy należy mieć na względzie

¹ <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgiydimzshaytk&conversationId=2651682>, [dostęp:14.02.2013].



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

wykładnię celowościową pozwalającą traktować określenie „na uzyskanie lokalu mieszkalnego” jako cel, na jaki pomoc ta ma być przeznaczona. Pomoc finansowa przysługuje bowiem w celu uzyskania przez policjanta lokalu mieszkalnego na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jego i członków rodziny. W rezultacie należy uznać, że nabycie lokalu mieszkalnego na współwłasność z konkubiną, niebędącą członkiem rodziny (art. 89 ustawy) nie pozbawia funkcjonariusza, będącego policjantem w służbie stałej, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, prawa do pomocy finansowej, o jakiej mowa w art. 94 ust. 1 omawianej ustawy.

Wnioskiem z dnia 28.09.2011 r. skierowanym do komendanta miejskiego Policji, funkcjonariusz Policji pozostający w służbie stałej, wniósł o przyznanie mu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, który nabył jako współwłaściciel wraz z konkubiną. W załączeniu ubiegający się o pomoc przedstawił akt notarialny – umowę ustanowienia odrębnej własności przedmiotowego lokalu mieszkalnego i jego sprzedaży oraz odpis z księgi wieczystej. Komendant miejski Policji jako organ I instancji odmówił policjantowi przyznania pomocy finansowej na wskazany we wniosku cel – na podstawie art. 88 ust. 1, art. 94 ust. 1, art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, zwanej dalej ustawą o Policji² oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów³, zwanym dalej rozporządzeniem o pomocy finansowej w związku z § 14 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i normy zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów, zwanym dalej rozporządzeniem o mieszkaniach służbowych⁴. W uzasadnieniu wskazano, że wnioskodawca nabył lokal na współwłasność z osobą, która w rozumieniu ustawy o Policji nie należy do rodziny policjanta. W rezultacie funkcjonariusz nabył jedynie część przedmiotowego mieszkania, co w ocenie organu I instancji, bez wyodrębnienia osobnego lokalu mieszkalnego w drodze zniesienia współwłasności nie stanowi realizacji prawa funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego, uzasadniającej przyznanie pomocy finansowej ze środków przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych policjantów.

² T. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.

³ Dz.U. Nr 131, poz. 1468, ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 105, poz. 884, ze zm.



W odwołaniu policjant zarzucił organowi I instancji błędną interpretację art. 94 ust. 1 ustawy o Policji. Powołując się na art. 88 ust. 1 tejże ustawy, jak również na rozporządzenie o pomocy finansowej strona podniosła, że z tych przepisów wynika, że każdemu policjantowi w służbie stałej, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego, równoważnik pieniężny albo pomoc finansowa na uzyskanie lokalu, a ustawodawca nie uzależnia tej pomocy od nabycia lokalu na odrębną własność. Komendant wojewódzki Policji jako organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję i podzielił w całości stanowisko organu I instancji oraz powołaną w tym zakresie podstawę prawną. W uzasadnieniu swojej decyzji organ odwoławczy zaznaczył, że mając na uwadze dyspozycję art. 195 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, zwanej dalej Kodeksem cywilnym (k.c.)⁵, występuje niepodzielność prawa własności współwłaścicieli, która wyraża się w tym, że rzecz nie jest podzielona i żadnemu ze współwłaścicieli nie przysługuje prawo do fizycznie określonej części rzeczy. Tym samym żaden ze współwłaścicieli nie ma fizycznie wydzielonej części rzeczy na wyłączną własność. Według komendanta wojewódzkiego Policji z art. 88 ustawy o Policji wynika, że celem udzielanej pomocy jest realizacja prawa do lokalu mieszkalnego dla policjanta i członków jego rodziny. Z tego też względu przedmiotowe świadczenie może zostać przyznane policjantowi jedynie w przypadku, kiedy faktycznie uzyskuje lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny – nie zaś jego niewydzieloną część. Te okoliczności skłoniły organ odwoławczy do uznania, że obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości udzielenia pomocy finansowej policjantowi, który nabył ułamkową część nieruchomości niestanowiącą odrębnego lokalu mieszkalnego. Komendant wojewódzki Policji podniósł dodatkowy argument wskazując, że na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia o pomocy finansowej funkcjonariusz chcący uzyskać powyższe świadczenie może nabyć na współwłasność lokal mieszkalny lub dom jedynie ze współmałżonkiem pozostającym z nim we wspólności majątkowej.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję organu II instancji policjant ubiegający się o pomoc finansową powtórzył w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu, domagając się uchylenia tego rozstrzygnięcia. Skarżący wyraził pogląd, że współwłasność nie stanowi prostej sumy udziałów, będących odrębnymi prawami rzeczowymi, ale jest zespolonym, jednym prawem własności przysługującym niepodzielnie co najmniej dwóm podmiotom. W rezultacie, według skarżącego, uprawnienie do otrzymania pomocy finansowej wynikające z art. 94 ust. 1 ustawy o Policji dotyczy nie tylko nabycia własności, ale również udziału we współwłasności lokalu

⁵ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm.



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

czy budynku mieszkalnego. Zdaniem policjanta, zarówno przepisy powołanej ustawy, jak i rozporządzenia o pomocy finansowej w żaden sposób nie ograniczają przyznania tego świadczenia do nabycia lokalu mieszkalnego na wyłączną własność uprawnionego. Według niego celem przedmiotowych uregulowań prawnych jest przeznaczenie przez policjanta uzyskanych środków na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych – a w razie posiadania rodziny – również potrzeb jej członków, wymienionych w art. 89 ust. 1 ustawy o Policji. Z tego też względu, w ocenie skarżącego, nabycie lokalu mieszkalnego na współwłasność z konkubina – niebędącą członkiem rodziny – nie pozbawia policjanta, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, prawa do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, o której mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia i dodatkowo powołując się na wyroki NSA z dnia 16.02.2005 r., sygn. OSK 1145/04 oraz WSA w Warszawie z dnia 13.05.2005 r., sygn. I SA/Wa 470/04.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w glosowanym orzeczeniu uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, stwierdzając, iż istota sprawy sprowadza się do wyjaśnienia, czy nabycie przez policjanta w służbie stałej współwłasności w części ułamkowej lokalu mieszkalnego uprawnia go do otrzymania pomocy finansowej na podstawie przepisów ustawy o Policji i przepisów wykonawczych do tej ustawy. W orzeczeniu tym sąd podkreślił, że pomoc finansowa, o której mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji jest konsekwencją niezrealizowania prawa policjanta, niemającego zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, do otrzymania lokalu mieszkalnego. Celem tego przepisu jest uzyskanie przez policjanta pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza i członków jego rodziny. Ponadto, w ocenie sądu, żaden z przepisów ustawy o Policji ani też przepisów rozporządzenia o pomocy finansowej nie ogranicza przyznania tego świadczenia do nabycia lokalu mieszkalnego na wyłączną własność uprawnionego. W tej części sąd odwołał się do poglądu wyrażonego w wyrok NSA z dnia 09.04.2008 r., sygn. akt: I OSK 629/07⁶. W rezultacie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach uznał, że nabycie przez skarżącego lokalu mieszkalnego na współwłasność z konkubina, niebędącą członkiem rodziny w rozumieniu art. 89 ustawy o Policji nie pozbawia skarżącego, będącego policjantem w służbie stałej, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, prawa do pomocy finansowej, o jakiej mowa w art. 94 ust. 1 ustawy.

Uzasadniając swoje stanowisko sąd stwierdził, że z przepisów Kodeksu cywilnego nie wynika, aby współwłaściciel miał uprawnienie do korzysta-

⁶ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D22872492>, [dostęp: 26.02.2013].



nia tylko z takiej części wspólnej rzeczy, która odpowiada wielkości jego udziału. Stosownie do art. 206 K.c. każdy ze współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania i korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli⁷. Po drugie, w ocenie sądu, nie sposób podzielić stanowiska organów, wywodzących niedopuszczalność przyznania pomocy finansowej na zakup lokalu objętego współwłasnością – *a contrario* z treści § 3 rozporządzenia o pomocy finansowej, który stanowi w ust. 1, że pomoc finansową przyznaje się na wniosek policjanta, a wzór wniosku o przyznanie pomocy finansowej określa załącznik do rozporządzenia. Zgodnie z ust. 2 – do wniosku dołącza się dokumenty potwierdzające fakt ubiegania się przez policjanta lub jego małżonka pozostającego z nim we wspólności majątkowej o lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny w miejscowości pełniąc służby lub w miejscowości pobliskiej, a w szczególności:

- 1) zaświadczenie o członkostwie ze spółdzielni mieszkaniowej albo;
- 2) wyciąg z księgi wieczystej oraz umowę kupna lokalu (domu jednorodzinnego) sporządzoną w formie aktu notarialnego lub umowę przedwstępną, albo;
- 3) w przypadku budowy domu jednorodzinnego – aktualny wyciąg z księgi wieczystej potwierdzający własność gruntu (prawo wieczystego użytkowania) oraz pozwolenie właściwego organu na budowę domu, albo;
- 4) pozwolenie na budowę lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość.

Powołany przepis reguluje zatem warunki, jakim ma odpowiadać wniosek policjanta lub jego małżonka pozostającego z nim we wspólności majątkowej – o przyznanie pomocy finansowej. W ocenie Sądu przepis ten nie daje jednak podstaw do stwierdzenia, że wniosek taki nie przysługuje policjantowi, który nabył nieruchomość na współwłasność ułamkową⁸. Z tych też względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach nie podzielił poglądu wyrażonego w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.02.2005 r., sygn. OSK 1145/04⁹ oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13.05.2005 r., sygn. I SA/Wa 470/04¹⁰, na które powoływał się organ II instancji w odpowiedzi na skargę.

⁷ por. wyrok SN z dnia 27.04.2001 r., sygn. akt: III CKN 21/99,

⁸ Wojewódzki Sąd Administracyjny odwołał się w tej części do poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku WSA w Kielcach z dnia 13.10.2010 r., sygn. akt: II SA/Ke 580/10.

⁹ <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydqojrgm4q&conversationId=1845941>, [dostęp: 26.02.2013].

¹⁰ <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgu2tkmzvgy3da&conversationId=1846216>, [dostęp: 26.02.2013].



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

Stanowisko wyrażone w tezie glosowanego orzeczenia należy uznać za nietrafne.

Na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. Natomiast zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, policjantem uprawnionym do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale jest policjant w służbie stałej, któremu przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Jak wynika z tych przepisów, pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość może uzyskać wyłącznie policjant będący w służbie stałej, w stosunku do którego nie zachodzą okoliczności wymienione w art. 95 ust.1 ustawy o Policji, a mianowicie:

- 1) jest osobą, która już skorzystała z pomocy finansowej, o której mowa w art. 94 ustawy o Policji;
- 2) jest osobą posiadającą w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej lokal mieszkalny odpowiadający co najmniej przysługującej jej powierzchni mieszkalnej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy;
- 3) jest osobą, której małżonek posiada lokal mieszkalny lub dom określony w pkt 2;
- 4) jest osobą, która zbyła osobiście (lub zbył jej małżonek) własnościowe prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość albo dom, którym mowa w pkt 2, z wyjątkiem przypadków określonych na podstawie art. 96 ust.3 ustawy o Policji.

W przedmiotowej sprawie, jak wynika z uzasadnienia glosowanego orzeczenia, skarżący w chwili ubiegania się o pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, był mianowany policjantem w służbie stałej, czyli wypełnił jeden z ustawowych warunków uprawniających do ubiegania się o te środki. Jak stwierdzono w dalszej części tego uzasadnienia, funkcjonariusz Policji „wniósł o przyznanie mu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, położonego przy ul. J. S. 13D/15, którego jest współwłaścicielem wraz z konkubiną E. L. W załączeniu strona przedstawiła akt notarialny nr Rep. A Nr (...) z dnia (...) – umowę ustanowienia odrębnej własności ww. lokalu mieszkalnego i jego sprzedaży oraz odpis z księgi wie-



czyste”¹¹. W tej części uzasadnienia glosowanego orzeczenia zawarto informację, z której można wywnioskować, że policjant ubiegający się o pomoc finansową nabył lokal mieszkalny i stał się jego współwłaścicielem jeszcze przed wystąpieniem o przyznanie mu pomocy finansowej. Nabycie lokalu mieszkalnego pozbawia funkcjonariusza, będącego policjantem w służbie stałej, prawa do pomocy finansowej, o jakiej mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji, ponieważ powoduje ono zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych. W tej sytuacji prawnie irrelevantną staje się kwestia osoby występującej w charakterze współwłaściciela tego lokalu mieszkalnego. Skoro wnioskodawca w dniu złożenia wniosku o przyznanie mu pomocy finansowej miał zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, jego prawo do przyznania pomocy finansowej, o jakim mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji, wygasło.

Zaprezentowane stanowisko zbieżne jest z uchwałą Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 1999 r., OPS 1/99¹². W orzeczeniu tym wyjaśniono, iż stosownie do przepisu art. 94 ust. 1 w związku z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji nie przysługuje policjantowi pomoc finansowa na uzyskanie lokalu lub domu, jeżeli nie ma on prawa do uzyskania przydziału lokalu mieszkalnego, określonego w art. 90 ustawy o Policji, w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ posiada inny odpowiedni lokal mieszkalny w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej¹³. W uzasadnieniu powołanej uchwały trafnie zwrócono uwagę, że celem tego przepisu jest niewątpliwie to, ażeby policjant w służbie stałej mieszkał w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej. Z tym celem związane jest prawo do uzyskania służbowego lokalu mieszkalnego, o którym mowa z art. 88 ustawy o Policji. Oznacza to, że jeżeli policjant ma odpowiednie mieszkanie w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, to cel przepisu jest osiągnięty, a wobec tego nie powstaje prawo do lokalu, o którym mowa w art. 88 ustawy o Policji. Skoro nie powstaje prawo do służbowego lokalu mieszkalnego, to również brak jest podstaw do przyznania policjantowi prawa do uzyskania świadczeń zastępczych w postaci równoważnika za brak lokalu mieszkalnego¹⁴ czy też pomocy finansowej, o której mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji. Identyczne stanowisko zajęto w analogicznych przypadkach – wyroki: WSA

¹¹ Fragment tekstu uzasadnienia wyroku WSA w Kielcach z dnia 15 marca 2012 r., sygn. II SA/Ke 98/12, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrsgiydimzshaytk&conversationId=2651682>, [dostęp: 14.02.2013].

¹² <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrtg42demi&conversationId=2848543>, [dostęp: 15.02.2013].

¹³ Art. 95 ustawy o Policji.

¹⁴ Patrz art. 92 ust. 1 ustawy o Policji. Szerzej na ten temat M. Chrabkowski, Równoważnik pieniężny za brak lokalu służbowego cz. I i cz. II, „Policja” 2012, nr 3 i nr 4, passim.



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

w Białym Stoku z dnia 14 grudzień 2004, sygn. II SA/Bk 698/04¹⁵, WSA w Opolu z dnia 2 września 2009 r., sygn. II SA/Op 205/09¹⁶, WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. IV SA/Gl 257/12¹⁷, WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2013 r., sygn. II SA/Wa 2021/12¹⁸.

Pewne wątpliwości wywoływać może sytuacja dotycząca krótkiego okresu pomiędzy nabyciem domu (lokalu) mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej a wystąpieniem z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej, w szczególności gdy w związku z zakupem lokalu mieszkalnego powstały zobowiązania finansowe, wymagalne w okresach późniejszych, np. zobowiązania kredytowe, albo sytuacji w której zachodzi potrzeba wyremontowania lokalu przed jego zasiedleniem. Wątpliwości te wyjaśniają orzeczenia sądów administracyjnych w analogicznych sprawach Służby Więziennej. W wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 849/07 Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że jeżeli funkcjonariusz Służby Więziennej ubiegający się o pomoc finansową w chwili złożenia wniosku o przyznanie takiej pomocy posiada już wymieniony w art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej¹⁹ (zwanej dalej ustawą o SW) lokal mieszkalny, którego powierzchnia mieszkalna odpowiada należnym normom zaludnienia, to nie przysługuje mu uprawnienie do otrzymania przydziału lokalu służbowego, a tym samym nie ma prawa do pomocy finansowej. Zgodnie bowiem z art. 91 ustawy o SW osoba, która dysponuje stosownym lokalem, nie może ubiegać się o przydział lokalu służbowego. Reguła ta, według sądu, ma zastosowanie również w sytuacji, gdy funkcjonariusz zaciągnął kredyt bankowy na kupno domu (lokalu mieszkalnego) lub nabył taki dom (lokal) na raty i ubiega się o pomoc finansową z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań finansowych związanych z kupnem tego domu (lokalu)²⁰. Również w sprawie policjanta Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. II SA/Bd 1236/11²¹ zwrócił uwagę, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia jest stanowisko skarżącego, że do chwili obecnej ponosi on koszty związane z budową w formie spłata kredytu zaciągniętego na budowę domu, ponieważ jest to okoliczność, której ustawodawca nie przewiduje dla ubiegania się o przyznanie prawa do pomocy finansowej.

¹⁵ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C819CEC3BB>, 26.02.2013 r.

¹⁶ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1428118F6E>, [dostęp: 26.02.2013].

¹⁷ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C8A2A558D>, [dostęp: 26.02.2013].

¹⁸ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C4E8BC47F>, [dostęp: 26.02.2013].

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz.1767, ze zm.

²⁰ <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswwgryguytimrvgeya&conversationId=2820098>, [dostęp: 15.02.2013].

²¹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22A65F4A58>, [dostęp: 26.02.2013].



Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale Składu Siedmiu Sędziów z dnia 29 kwietnia 2009 r. o sygn. I OPS 7/08²² odniósł się do kwestii zmiany sytuacji prawnej funkcjonariusza w związku z nabyciem lokalu mieszkalnego przed wystąpieniem z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej. W orzeczeniu tym wskazano, że decydujące znaczenie dla ustalenia prawa funkcjonariusza do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego ma sytuacja mieszkaniowa funkcjonariusza składającego wniosek o przyznanie przedmiotowego świadczenia, a zatem pomoc finansowa przysługuje funkcjonariuszowi tylko wówczas, gdy zgłaszając roszczenie nie ma on zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscowości pełnienia służby lub pobliskiej. Stąd też fakt nabycia domu lub lokalu mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, nawet wówczas gdy przed takim nabyciem funkcjonariusz spełniał przesłanki do przydziału lokalu mieszkalnego, może skutkować wygaśnięciem uprawnień funkcjonariusza do omawianej pomocy finansowej, jeżeli w następstwie nabycia domu lub lokalu funkcjonariusz posiada już dom lub lokal o odpowiedniej powierzchni w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej. W uchwale tej Naczelny Sąd Administracyjny uznał również, iż:

1. nabycie domu (lokalu) przed datą zgłoszenia roszczenia o pomoc finansową automatycznie nie wyklucza uprawnień przewidzianych w art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej;
2. trudno mówić o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, na przykład w sytuacji nabycia domu w budowie czy w stanie surowym;
3. wykładnia celowościowa przepisów rozdziału 6 ustawy prowadzi do wniosku, że w przypadkach takich jak: umowa najmu, współwłasność lokalu lub domu, ale przy usprawiedliwionej niemożności zamieszkania w nim, nie powinno się pozbawiać funkcjonariusza prawa do pomocy finansowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o SW.

W uzasadnieniu cytowanej uchwały Składu Siedmiu Sędziów stwierdzono między innymi, iż „wyjaśnianego zagadnienia prawnego nie można zatem wiązać wyłącznie z datą nabycia przez funkcjonariusza domu (lokalu) mieszkalnego, ani też wyłącznie z datą złożenia wniosku o pomoc finansową, albowiem istotne jest przede wszystkim to, czy funkcjonariusz ma zaspokojone prawo do mieszkania w miejscowości w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej. Nabycie domu (lokalu) przed datą zgłoszenia roszczenia o pomoc finansową automatycznie nie wyklucza uprawnień przewidzianych

²² <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrrga2tcobugu3dc&conversationId=2892184>, [dostęp: 15.02.2013].



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

w art. 90 ust. 1 ustawy”. Podkreślono również, że z przepisów ustawy o Służbie Więziennej nie wynika również, by omawiane świadczenie można było traktować jako swoistą rekompensatę za nieotrzymanie przydziału lokalu mieszkalnego w drodze decyzji administracyjnej. W ocenie sądu, pomocy finansowej nie można utożsamiać z bezzwrotnym co do zasady świadczeniem udzielanym przez Państwo na spłatę wszystkich wydatków związanych z nabyciem domu (lokalu) mieszkalnego. Świadczenie to przysługuje nie w związku z uzyskaniem domu (lokalu), ale na ich uzyskanie, czyli w celu uzyskania mieszkania umożliwiającego funkcjonariuszowi zamieszkanie w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego fakt nabycia domu (lokalu) mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, nawet gdy przed tym nabyciem funkcjonariusz spełniał przesłanki otrzymania przydziału lokalu mieszkalnego, może być powodem wygaśnięcia uprawnień funkcjonariusza do omawianej pomocy finansowej, jeżeli w następstwie nabycia domu (lokalu) funkcjonariusz posiadał już dom (lokal) o odpowiedniej powierzchni w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej.

Z zaprezentowanej argumentacji wynika, że funkcjonariusz, który nabył lokal nienadający się do zamieszkania, nie traci uprawnień do ubiegania się o pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. Oznacza to, że może ubiegać się o tę pomoc w celu nabycia **innego** lokalu mieszkalnego nadającego się do zamieszkania. Nie może ubiegać się o pomoc finansową na wyremontowanie zakupionego lokalu, ponieważ inny jest cel tego świadczenia finansowego. W sytuacji, gdy samodzielnie wyremontuje zakupiony lokal i przywróci bądź nada mu funkcję mieszkaniową, to straci uprawnienie do ubiegania się o pomoc finansową z uwagi na wejście w posiadanie lokalu zaspokajającego jego potrzeby mieszkaniowe. W okresie doprowadzania zakupionego lokalu do stanu pozwalającego na zamieszkanie policjantowi będzie przysługiwać prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego²³. Na ten problem zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. III SA/Lu 32/11²⁴. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że policjant (albo członek jego rodziny) będący właścicielem domu jednorodzinnego, przy usprawiedliwionej nie-

²³ Szerzej M. Chrabkowski, *Równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego*. Część I, „Policja” 2012, nr 3, s. 18.

²⁴ <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrrhaydgmrsgi3ts&conversationId=2914059>, [dostęp: 15.02.2013].



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

możności zamieszkania w nim, nie powinien być pozbawiony prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego i nie powinien być nakazany jego zwrot. W ocenie sądu nie można uznać, że funkcjonariusz ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w przypadku nabycia lokalu, czy nawet domu, w stanie, który nie nadaje się do zamieszkania. W takiej sytuacji słuszne jest twierdzenie, iż jego potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokojone. O zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza, który nabył lokal mieszkalny decyduje bowiem stan tego lokalu, a nie sam fakt podpisania umowy nabycia lokalu. Uzasadniając swoje stanowisko lubelski sąd zaznaczył, że taka interpretacja wynika z wykładni celowości przepisów rozdziału 8 ustawy o Policji.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Chrabkowski M., Równoważnik pieniężny za brak lokalu służbowego cz. I, „Policja” 2012, nr 3.
2. Chrabkowski M., Równoważnik pieniężny za brak lokalu służbowego cz. II, „Policja” 2012, nr 4.

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów, Dz.U. Nr 131, poz. 1468, ze zm.
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i normy zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów, Dz. U. Nr 105, poz. 884, ze zm.
3. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 marca 1999 r., OPS 1/99, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrtg42demi&conversationId=2848543>, 15 lutego 2013 r.
4. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 kwietnia 2009 r., sygn. I OPS 7/08, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrrga2tcobugu3dc&conversationId=2892184>, [dostęp: 15.02.2013].
5. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm.



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

6. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.
7. Ustawa z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1767, ze zm.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lutego 2005 r., sygn. OSK 1145/04, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrwguydqjrgm4q&conversationId=1845941>, [dostęp: 26.02.2013].
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt: I OSK 629/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D22872492>, [dostęp: 26.02.2013].
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 849/07, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglryguytimrvgeya&conversationId=2820098>, [dostęp: 15.02.2013].
4. Wyrok Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2001 r., sygn. akt: III CKN 21/99, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrugaydiojuge3a&conversationId=225585>, [dostęp: 7.12.2013].
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 14 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Bk 698/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C819CEC3BB>, [dostęp: 26.02.2013].
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 13 grudnia 2011 r., sygn. II SA/Bd 1236/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22A65F4A58>, [dostęp: 26.02.2013].
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 grudnia 2012 r., sygn. IV SA/Gl 257/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C8A2A558D>, [dostęp: 26.02.2013].
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt: II SA/Ke 580/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/456F74B995>, [dostęp: 07.12.2013].
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 15 marca 2012 r., sygn. II SA/Ke 98/12, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgydimzshaytk&conversationId=2651682>, [dostęp: 14.02.2013].
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 20 kwietnia 2011 r., sygn. III SA/Lu 32/11, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrrhaydgmrsgi3ts&conversationId=2914059>, [dostęp: 15.02.2013].
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 2 września 2009 r., sygn. II SA/Op 205/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1428118F6E>, [dostęp: 26.02.2013].



Marek Chrabkowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 maja 2005 r., sygn. I SA/Wa 470/04, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgu2tkmzvgy3da&conversationId=1846216>, [dostęp: 26.02.2013].
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2013 r., sygn. II SA/Wa 2021/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C4E8BC47F>, [dostęp: 26.02.2013].

GLOSS
GLOSS TO THE JUDGMENT OF REGIONAL
ADMINISTRATIVE COURT IN KIELCE
of 15 March 2012, sign. II SA/Ke 98/12
on the financial assistance for the purchase
of dwelling by a police officer

Keywords: *police, the right to financial assistance, the nearest person, dwelling.*

Summary

Regional Administrative Court in Kielce has issued a judgment in which came to the conclusion that the right to financial assistance for the purchase of a dwelling shall be entitled to the police officer, who acquired the residential premises in conjunction with the foreign person. This foreign person was neither relative nor kinswoman. Gloss is negative to this opinion. In publication are arguments in recognizing the right to this money benefits have police officers who do not have any dwelling in the place of service or in a nearby site. According to the author in this case it is unimportant to the structure of the ownership of the dwelling.

Dr Marek Chrabkowski – jest kierownikiem Zakładu Prawa Karnego i Postępowania Karnego w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Specjalizuje się w badaniach z zakresu prawa karnego, sekurytologii i kryminalistyki. Jest autorem około 50 publikacji dotyczących tych dziedzin, w tym interdyscyplinarnego opracowania monograficznego pt. „Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym”.





Piotr LEWANDOWSKI

GLOSA
do wyroku
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gdańsku z dnia 23 maja 2012 r.
Sygn. akt II SA/Gd 172/12
(niepublikowany)

Słowa kluczowe: *pozwolenie na budowę, organ nadzoru budowlanego, alternatywa rozłączna.*

STRESZCZENIE

Przedmiotem glosowanego wyroku jest kwestia uprawnień organu nadzoru budowlanego w zakresie kontroli prawidłowości prowadzonych prac budowlanych. Sąd uznał, że kontrola ta może być prowadzona tylko co do zgodności prac budowlanych z pozwoleniem na budowę. Nie może obejmować kontroli zgodności z prawem. Zadaniem glosatora, sąd przeprowadził błędną wykładnię przepisów ustawy Prawo budowlane.

TEZA:

W przypadku istnienia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, kontrola organu nadzoru budowlanego ogranicza się do porównania sytuacji faktycznej z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Kontrola ta nie może natomiast dotyczyć zgodności prowadzonej inwestycji z przepisami, o których jest mowa w art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane.

Przyczynkiem do napisania glosy jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23.05.2012 r. oznaczony sygnaturą akt II SA/Gd 172/12. Wyrok nie był publikowany, treść sentencji i uzasadnienie



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

znajdują się w posiadaniu autora. Sprawa dotyczyła skargi z zakresu budownictwa i architektury na decyzję Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku. Teza wyroku jest odautorska.

Z punktu widzenia glosatora sprawa jest interesująca z tego względu, iż pozwala krytycznie ocenić stosowanie przez sąd reguł wykładni prawa i zasad logiki formalnej. Na obu płaszczyznach rozważań istnieją zasadnicze wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia sądu wyrażonego w autorskiej tezie wyroku. Wyrok sądu przesądził o treści obowiązku organu nadzoru budowlanego, sprowadzając go jedynie do formalnego badania zgodności prac budowlanych z pozwoleniem budowlanym, nie uwzględniając w procesie wyrokowania treści normy prawnej nakazującej organowi inspekcji budowlanej badanie zgodności prac budowlanych z prawem budowlanym. Taki sposób rozumowania sądu może prowadzić do wniosku, że prawo procesowe jest nadrzędne w stosunku do prawa materialnego, przesądzając samodzielnie o ocenie zasadności skargi.

Stan faktyczny, stanowiący podstawę glosowanego wyroku, obejmował zarówno okoliczności faktyczne jak i decyzje administracyjne, wydane w dwóch instancjach przez organy nadzoru budowlanego oraz organ architektoniczno-budowlany właściwy dla wydawania pozwoleń budowlanych.

Decyzją z dnia 21 marca 2011 r. Prezydent Miasta G. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem dwustanowiskowym. Z kolei decyzją z dnia 14 listopada 2011 r., na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹ (zwanej dalej Prawo budowlane), Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w G. odmówił wstrzymania prowadzenia robót budowlanych związanych z realizacją inwestycji objętej wskazanym wyżej pozwoleniem na budowę. Rozstrzygnięcie to zapadło w następstwie wniosku właścicieli nieruchomości sąsiedniej o wstrzymanie robót budowlanych w ramach przedmiotowej inwestycji Organ wszczął postępowanie kontrolne, w toku którego przeprowadził oględziny w terenie. Podczas kontroli ustalono, że roboty budowlane nie są prowadzone w sposób, który mógłby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia i zagrożenie środowiska. Organ uznał, że nie zaistniały okoliczności z art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego, które uzasadniałyby wstrzymanie prowadzonych robót budowlanych. Inwestor legitymował się ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę i prowadził inwestycję zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyli właściciele nieruchomości sąsiedniej. Zarzucili oni, że organ nie uwzględnił prowadzenia budowy w odległo-

¹ Dz.U. nr 243 z 2010 r., poz. 1623 ze zm.



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

ści mniejszej niż 12 m od linii lasu znajdującego się na sąsiedniej działce, pomimo tego, że w trakcie kontroli ustalił, że w rzeczywistości odległość ta wynosi 4,08 m. Takie usytuowanie budynku jest sprzeczne z § 271 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002r. o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie².

Rozpoznając odwołanie, decyzją z dnia 13 lutego 2012 r. Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w G. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ odwoławczy potwierdził, że informacje zawarte w protokole z dnia 11 października 2011 r. pozwalały na ocenę, że prowadzone roboty budowlane nie odbiegają w sposób istotny od warunków określonych w pozwoleniu na budowę. Ocena dokonana w tym zakresie przez organ I instancji była prawidłowa. Według organu odwoławczego organ I instancji stosownie do treści przepisu art. 7 i 77 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) zebrał w sposób wyczerpujący i rozpatrzył cały materiał dowodowy ustalając, iż inwestor realizował roboty budowlane na podstawie ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę, w tym – zatwierdzonym tą decyzją – projektem budowlanym, co zostało potwierdzone w trakcie przeprowadzonych oględzin. W ocenie organu odwoławczego, z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, by roboty realizowano z istotnym odstępniem od projektu budowlanego, dlatego też nie było podstaw do wstrzymania prowadzonych robót budowlanych z tego tytułu. Odnosząc się do zarzutów odwołania organ wyjaśnił, że organy nadzoru budowlanego nie są uprawnione do dokonywania oceny kwestii zgodności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z przepisami w przypadku stwierdzenia braku istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego i pozwolenia budowlanego. Kwestie odległości prowadzonej budowy od sąsiadującej, zalesionej działki oraz charakteru działki sąsiadującej, jako wchodzącej w skład Rezerwatu Przyrody „Kępa Redłowska” również winny podlegać ocenie na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu budowlanym.

Właściciele nieruchomości sąsiedniej, w skardze na powyższą decyzję, wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji jako naruszającej art. 50 ust. 1 pkt 4, art. 84 ust. 1 pkt 1, art. 84a ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W uzasadnieniu skargi wskazano, że dla ustalenia w przedmiotowej sprawie zachowania wymogów odległości zabudowy od granicy z działką sąsiednią istotne znaczenie ma fakt, że działka sąsiednia jest zalesiona. W takiej sytuacji zastosowanie ma przepis § 271 ust. 8 powołanego rozporządzenia.

² Dz.U. nr 75 z 2002 r., poz.690 z późniejszymi zmianami.



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

Skarżący podnieśli, że przepisy prawa obligują organy nadzoru budowlanego do kontroli przestrzegania prawa budowlanego, w tym również zgodności prowadzonych robót budowlanych z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Organ I instancji naruszył ten obowiązek poprzestając jedynie na kontroli formalnej zgodności z pozwoleniem budowlanym. Organ odwoławczy rozpoznając sprawę w trybie instancyjnym nie skorygował decyzji organu I instancji ani nie zbadał prawidłowości postępowania administracyjnego przed organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień.

W odpowiedzi na skargę, Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację sformułowaną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy wyjaśnił, że przedmiotem jego rozpoznania była sprawa wstrzymania robót budowlanych w trybie art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. Natomiast zgodnie z kompetencjami wynikającymi z przepisów prawa budowlanego, w zakresie badania prawidłowości i legalności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę winien rozstrzygać, w zależności od trybu postępowania nadzwyczajnego, starosta (prezydent) bądź wojewoda.

Sąd, rozpoznając skargę, stwierdził, że ocena prawidłowości zaskarżonej decyzji wymagała weryfikacji stanowiska organu inspekcyjnego wobec zarzutu skargi o wadliwość robót budowlanych prowadzonych na podstawie wydanego pozwolenia na budowę oraz oceny procesowej prawidłowości decyzji w przedmiocie odmowy wstrzymania robót budowlanych, którą Sąd, na podstawie art. 134 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a)³, przeprowadził z urzędu.

Art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 tej ustawy, właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

- 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia lub
- 2) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, lub
- 3) na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1 lub 4/ w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach.

Sąd podzielił wyrażone w zaskarżonej decyzji stanowisko organu, iż w niniejszej sprawie brak było podstaw do prowadzenia postępowania w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego. Zarzuty skargi w tym zakresie nie zasługiwały na uwzględnienie. Okoliczności podnoszone przez skarżą-

³ Ustawa z 30.08.2002 r., Dz.U. nr 153 z 2002 r., poz.1270, z późniejszymi zmianami.



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

cych w toku postępowania administracyjnego oraz ustalenia dokonane przez organ administracji nie dają podstaw do stwierdzenia, by w niniejszej sprawie zaszyły przesłanki przewidziane w art. 50 ust. 1 ustawy.

Sąd uznał, że w sytuacji realizacji inwestycji w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę, organ winien zastosować normę art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, który stanowi, iż wstrzymaniu podlegają roboty budowlane wykonywane w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę. Zdaniem Sądu, w przypadku istnienia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, kontrola organu ogranicza się do porównania sytuacji faktycznej z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Kontrola ta nie może natomiast dotyczyć zgodności prowadzonej inwestycji z przepisami, o których jest mowa w art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

W przypadkach, w których strona ma obowiązek uzyskać pozwolenie na budowę w trybie przepisów art. 32-35 Prawa budowlanego, zgodność inwestycji z przepisami badana jest w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę określonego przedsięwzięcia oznacza, że przeprowadzono postępowanie, którego przedmiotem było zbadanie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także wymaganiami ochrony środowiska oraz zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę jest potwierdzeniem zgodności projektu budowlanego z przepisami. Wobec tego, w sytuacji funkcjonowania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, ocena zgodności prowadzonych robót budowlanych w trybie art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, winna być dokonywana wyłącznie w świetle ustaleń i warunków określonych w tym pozwoleniu. Interpretacja dopuszczająca możliwość wstrzymania robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, prowadziłaby do badania w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego prawidłowości wydanej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę. Przepis art. 51 Prawa budowlanego nie przewiduje takiej możliwości. Weryfikacja takiej decyzji nastąpić może jedynie w trybach nadzwyczajnych, w postępowaniu nieważnościowym lub wznowieniowym. Przeciwnie stanowisko pozostawałoby w sprzeczności z przewidzianą w art. 16 § 1 k.p.a. zasadą trwałości decyzji administracyjnych.

Zarzuty skargi odnoszące się do naruszenia przepisów techniczno-budowlanych w zakresie odległości budynku od granicy nieruchomości, odległości od granicy lasu oraz rezerwatu przyrody „Kępa Redłowska” nie



podlegały zatem ocenie organu w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

Sąd uznał, że stanowisko organu w tym zakresie zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji jest prawidłowe. Organ w zakresie swej kompetencji nie miał podstaw do dokonywania ustaleń faktycznych w tym zakresie ani ich oceny prawnej. Ewentualna wadliwość wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę uzasadniać może wszczęcie postępowania nadzwyczajnego zmierzającego do jej weryfikacji. Uchylenie wydanych w sprawie decyzji nastąpiło na skutek rozważenia przez Sąd z urzędu kwestii proceduralnej wadliwości *decyzji o odmowie wstrzymania prowadzenia robót budowlanych*. Organ nadzoru budowlanego działając w trybie 50 ust. 1 Prawa budowlanego nie ma bowiem kompetencji do wydania decyzji o odmowie wstrzymania robót budowlanych.

Decyzja kończąca sprawę administracyjną w myśl art. 104 § 1 k.p.a. wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania w trybie art. 51 Prawo budowlane. Organ w niniejszej sprawie wszczął postępowanie w sprawie zgodności inwestycji z warunkami decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego. Tak wszczęte postępowanie winno zostać zakończone orzeczeniem organu w tym samym przedmiocie. Formy rozstrzygnięcia wszczętego postępowania poszukiwać należy w treści art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawo budowlane, który stanowi, iż przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, właściwy organ w drodze decyzji w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Organ po przeprowadzeniu postępowania w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego winien wydać decyzję merytoryczną o stwierdzeniu braku podstaw do nałożenia obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego. Decyzją taką po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie zgodności wykonywanych robót z decyzją o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego, organ dokonuje oceny odnośnie do braku istotnych odstępstw prowadzonych robót budowlanych od warunków pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego.

Wobec powyższego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., uchylił decyzje organów administracji



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

obu instancji, z uwagi na naruszenie prawa procesowego – art. 104 § 1 k.p.a., które miało wpływ na wynik sprawy.

Sąd nie zawarł w wyroku rozstrzygnięcia opartego na normie art. 152 p.p.s.a. określającego, czy i w jakim zakresie zaskarżona decyzja nie może być wykonana. Rozstrzygnięcie takie jest bowiem obligatoryjne tylko w przypadku, gdy zaskarżona do sądu administracyjnego decyzja nadaje się ze swej istoty do wykonania. Zaskarżona decyzja odmawiająca wstrzymania robót budowlanych nie nadaje się do wykonania, orzekanie o możliwości wykonania takiej decyzji w trybie art. 152 p.p.s.a. było zatem bezprzedmiotowe.

Kluczowy w tej sprawie przepis art. 50 ust.1 pkt 4 Prawa budowlanego zbudowany jest jako alternatywa zwykła. Wskazuje na to zarówno spójka międzywyrazowa „bądź”, jak i – w większym stopniu – treść obu składników alternatywy. Zostały one sformułowane w ten sposób, że każdy z nich może być prawdziwy, a także tylko jeden z nich może być prawdziwy. W logice określa się to mianem niewspółfałszywości⁴. W każdym z tych przypadków cała alternatywa będzie prawdziwa. Wykluczona jest tylko fałszywość obu składników, gdyż wówczas cała alternatywa jest fałszywa. Jako konstrukcja logiczna alternatywa zwykła kreuje trzy możliwości. Prawdziwy może być zatem zarówno składnik „odbiegający od warunków i ustaleń określonych w pozwoleniu”, jak i składnik „odbiegający od warunków i ustaleń określonych w przepisach”, a także składnik „odbiegający od warunków i ustaleń określonych w pozwoleniu i w przepisach”. Cecha niewspółfałszywości powoduje, że sąd przeprowadzając wykładnię przepisu prawnego może dokonywać subsumpcji z użyciem każdego z trzech składników alternatywy zwykłej, zachowując poprawność logiczną. Taka konstatacja byłaby prawdziwa, gdyby przepis art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego był jedynym źródłem normy prawnej regulującej obowiązki organu nadzorczego w postępowaniu z udziałem organu nadzoru budowlanego. Sąd, dokonując wyboru składnika alternatywy zwykłej wykorzystanego w procesie subsumpcji, nie jest całkowicie wolny w swoich wyborach. Musi brać pod uwagę treść normy prawnej, ustalonej poprzez egzegezę przepisu lub przepisów prawnych. Możliwość ustalania treści normy prawnej poprzez wykładnię kilku przepisów jest bezsporna.

Sąd w glosowanym wyroku pominął zupełnie treść przepisów art. 84 ust. 1 pkt. 1 i 2 oraz art. 84a ust. 1 pkt 1 i art. 84a ust. 2 Prawa budowlanego, które dopiero łącznie z przepisem art. 50 ust. 1 pkt 4 pozwalają na wskazanie jako adresata normy organ nadzoru budowlanego. Zgodnie z przepisem art. 84 ust. 1 pkt 1 i 2, do zadań organów nadzoru budowlanego należą:

⁴ W. Wolter, M. Lipczyńska, *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, PWN, Warszawa-Wrocław 1976, s. 82.



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

1. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego,
2. kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Z kolei przepis art. 84a ust. 1 pkt 1 stanowi, że kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast przepis art. 84a ust. 2 nakazuje organowi nadzoru budowlanego, kontrolującemu stosowanie przepisów prawa budowlanego, badanie prawidłowości postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień.

Na organie nadzoru budowlanego ciąży zatem normatywny obowiązek kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego (rozumianego szeroko, a nie tylko jako ustawa Prawo budowlane). Organ nadzoru budowlanego jest również uprawniony do kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, również w zakresie decyzji w przedmiocie pozwolenia budowlanego.

Nie można zatem uznać słuszności twierdzenia, że interpretacja dopuszczająca możliwość wstrzymania robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, prowadziłaby do badania w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego prawidłowości wydanej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę, co, zdaniem sądu, jest niedopuszczalne. Można zasadnie przyjąć, że odstąpienie od badania zgodności prowadzonych prac budowlanych z przepisami prawa narusza tę część normy wyinterpretowanej z powołanych przepisów Prawa Budowlanego, która dotyczy kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Wydawanie decyzji o pozwoleniu budowlanym mieści się niewątpliwie w zakresie działania tych organów, zatem organ nadzoru budowlanego nie tylko może, ale nawet ma obowiązek kontrolowania procesu wydawania pozwolenia budowlanego. Sąd przesądził, że przepis art. 51 Prawa budowlanego nie przewiduje takiej możliwości. Jednak sąd, nie uwzględniając innych przepisów ustawy Prawo budowlane, wadliwie sformułował normę prawną.

Na gruncie teorii prawa formułowana jest, jako reguła wykładni prawa, dyrektywa, która uznaje za niedopuszczalne takie ustalenie znaczenia normy, przy którym pewne jej zwroty traktowane są jako zbędne⁵. Sąd, dokonując swoich ustaleń w zakresie treści normy prawnej, pominął tę dyrektywę, co z kolei skutkuje wadliwością merytoryczną wyroku. Sąd przyjął

⁵ J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1992, s. 151.



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

bez należytego uzasadnienia, że wydanie pozwolenia budowlanego zwalnia organ nadzoru budowlanego z obowiązków nałożonych normą zawartą w przepisie art. 84 i 84a Prawa budowlanego. Przepisy art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego nie różnicują uprawnień organu nadzoru budowlanego w zależności od tego, czy wydane zostało pozwolenie budowlane czy nie. Również przepisy art. 84 i 84a dotyczą obu możliwych sytuacji, nakazując kontrolę każdego postępowania, w tym również postępowania w sprawie pozwolenia budowlanego, prowadzonego przez organ architektoniczno-budowlany.

Powołując się z kolei na przepis art. 51 Prawa budowlanego, sąd pominał treść art. 51 ust. 1 pkt 2, który stanowi o nałożeniu w drodze decyzji organu nadzoru budowlanego obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania. Sąd, przyjmując tylko jeden ze składników alternatywy tj. pozwolenie budowlane i pomijając drugi tj. przepisy, błędnie uznał, że zastosowana przez ustawodawcę w przepisie art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego konstrukcja logiczna jest alternatywą rozłączną i, w konsekwencji, że między obu składnikami istnieje sprzeczność. W takiej sytuacji, zgodnie z zasadą sprzeczności i zasadą wyłączonego środka⁶, należy zastosować tylko jeden ze składników, ponieważ drugi musi być fałszywy. Z punktu widzenia logiki można uznać, że wywody sądu zmierzają do wykazania, że składnik „przepisy” jest fałszywy. Jednak błędne założenie co do konstrukcji logicznej (alternatywa rozłączna, a nie alternatywa zwykła) pozwala a *limine* uznać te wywody również za błędne.

Można zasadnie przyjąć, opierając się na konstrukcji logicznej alternatywy zwykłej, regułach wykładni prawa oraz na treści przepisów art. 50 ust. 1 pkt 4, art. 84 ust. 1 oraz 84a ust. 1 pkt 1) i ust. 2 pkt 1) Prawa budowlanego, że normatywnym obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest wstrzymanie robót w razie stwierdzenia niezgodności prowadzonych robót budowlanych bądź z pozwoleniem budowlanym, bądź z przepisami, bądź z pozwoleniem budowlanym i przepisami prawa. Organ I instancji naruszył ten obowiązek, poprzestając jedynie na kontroli formalnej zgodności tylko z pozwoleniem budowlanym. Organ II instancji, utrzymując w mocy decyzje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, nie skorygował ani decyzji I instancji, ani nie zbadał prawidłowości postępowania administracyjnego przed organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień. Sąd również tego nie zrobił, tym samym niezgodny z przepisem par. 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury stan utrzymał się.

⁶ W. Wolter, M. Lipczyńska, op. cit., s. 82.



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

Oddzielną kwestią są skutki wydania wyroku uchylającego decyzje administracyjne z przyczyn formalnych. Sąd z urzędu uznał, że w przedmiotowej sprawie decyzja o odmowie wstrzymania prowadzenia prac budowlanych jest dotknięta wadliwością proceduralną. Organ nadzoru budowlanego, działając w trybie art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego nie ma kompetencji do wydawania decyzji o odmowie wstrzymania robót budowlanych. WSA w Gdańsku podzielił stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 czerwca 2011 r.⁷ WSA w Krakowie, analizując uregulowania Prawa budowlanego doszedł do wniosku, że przepisy te nie przewidują odrębnej sprawy administracyjnej, której przedmiotem byłaby kwestia wstrzymania robót budowlanych. Przedmiot i granice sprawy administracyjnej muszą wynikać z przepisów prawa materialnego. W cytowanych wyżej przepisach rozdziału 5 ustawy Prawo budowlane brak jest podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie administracyjnej, której przedmiotem byłoby wstrzymanie robót budowlanych. Jak wynika z art. 50 i 51 Prawa budowlanego, organ prowadzi postępowanie w sprawie nielegalnie prowadzonych robót budowlanych. To konkretyzacja związanych z tą kwestią praw i obowiązków stron omawianego postępowania, w szczególności zaś możliwość nałożenia na strony obowiązków, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1-3 lub wyciągnięcia konsekwencji wskazanych w art. 51 ust. 3 pkt 2 lub art. 51 ust. 4 stanowi istotę sprawy administracyjnej.

Zdaniem WSA w Krakowie postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych zapada w postępowaniu incydentalnym w stosunku do postępowania głównego, którego przedmiotem jest kontrola legalności prowadzonej budowy i weryfikacja konieczności ingerencji nadzorczej. To na potrzeby wydania rozstrzygnięcia w tym postępowaniu wydawane jest wskazane wyżej postanowienie. Postanowieniem tym organ rozstrzyga wpadkową względem sprawy głównej kwestię konieczności wstrzymania prowadzenia robót budowlanych. Zagadnienie to jest jedynie jednym z elementów sprawy, która ma zakończyć się wydaniem decyzji na podstawie art. 51 Prawa budowlanego. Celem tej instytucji jest umożliwienie organowi zastosowanie właściwych i najlepiej dostosowanych do okoliczności konkretnego przypadku środków prawnych, o których mowa w art. 51 Prawa budowlanego. Pełni tym samym charakter służebny i pomocniczy w stosunku do postępowania głównego.

Sąd przyjął wynik wykładni językowej art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego, który statuuje, że w okolicznościach wskazanych w tym przepisie organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. Przepis ten

⁷ Sygn. akt II SA/Kr 769/11, Lex nr 993373.



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

wskazuje przewiduje kompetencję właściwego organu jedynie do wydania rozstrzygnięcia pozytywnego. Ustawa posługuje się sformułowaniem „postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych” nie zaś „postanowienie w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych”. Nieuprawniona byłaby taka interpretacja cytowanego przepisu, która w drodze wykładni *a contrario* zmierzałaby do wywiedzenia z niego kompetencji organu także do wydania postanowienia o odmowie wstrzymania robót budowlanych. Tym bardziej brak jest podstaw do wydania przez organ decyzji w tym przedmiocie.

W tej sytuacji organ powinien wydać decyzję po przeprowadzeniu postępowania w trybie art. 51 ustawy. Organ w niniejszej sprawie wszczął postępowanie w sprawie zgodności inwestycji z warunkami decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego. Tak wszczęte postępowanie winno zostać zakończone orzeczeniem organu w tym samym przedmiocie.

Formy rozstrzygnięcia wszczętego postępowania poszukiwać należy w treści art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy, który stanowi, iż przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, właściwy organ *w drodze decyzji w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę* – nakłada, określając termin wykonania, *obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego*, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeb wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Organ po przeprowadzeniu postępowania w trybie art. 50 i 51 ustawy winien wydać decyzję merytoryczną o stwierdzeniu braku podstaw do nałożenia obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego. Decyzją taką po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie zgodności wykonywanych robót z decyzją o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego, organ dokonuje oceny odnośnie do braku istotnych odstępstw prowadzonych robót budowlanych od warunków pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że doszło do naruszenia prawa procesowego, mającego wpływ na wynik sprawy i, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy p.p.s.a., uchylił decyzje organów administracji obu instancji.

Sentencja glosowanego wyroku skłania do rozważań nad dopuszczalnością złożenia sądowego środka odwoławczego w postaci skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sytuacji, gdy wyrok, uchylający decyzje administracyjne, spełnił żądanie skarżących. Nie można nie zauważyć,



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

że skarżący osiągnęli zamierzony efekt tylko częściowo i tylko chwilowo. Organy, od których pochodziły zaskarżone decyzje, wydadzą ponownie decyzje administracyjne identyczne merytorycznie z decyzjami pierwotnymi, różniące się tylko tytułem, które mogłyby zostać ponownie zaskarżone. Zaskarżenia tych decyzji do sądu nie dałoby już oczekiwanego przez skarżącego efektu, ponieważ sąd oddaliłby skargę, uznając, że oba organy działały w warunkach związania oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonego w I wyroku WSA w Gdańsku, tak jak to stanowi przepis art. 153 k.p.a.

Jednak skarżący mogą wystąpić ze skargą kasacyjną już od I wyroku. Przepis art. 174 p.p.s.a. pozwala oprzeć skargę kasacyjną na naruszeniu prawa materialnego przez jego błędną wykładnię lub naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jednocześnie przepis art. 184 p.p.s.a. nakazuje (*verba legis*: „Naczelny Sąd Administracyjny oddala [...]”) Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oddać skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. W glosowanej sprawie ma miejsce druga z możliwości przewidzianych w przepisie art. 184 p.p.s.a. Strona skarżąca może oczekiwać korekty argumentacji materialnoprawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku. Głosowany wyrok sądu I instancji w rozpatrywanej sprawie jest prawidłowy, trafne są względy – tj. stwierdzone naruszenie prawa procesowego – na jakich nastąpiło uchylenie decyzji kontrolowanej przez sąd, ale za wadliwy może być uznany wyrażony w uzasadnieniu tegoż wyroku pogląd materialnoprawny. Zatem Naczelny Sąd Administracyjny, nawet dzieląc argumentację opartą na wykładni przedstawionej w glosie, nie uwzględni skargi kasacyjnej. Natomiast może, w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej w trybie art. 184 p.p.s.a., wyrazić w uzasadnieniu wyroku inną ocenę prawną niż sąd I instancji i wówczas ta ocena jest wiążąca dla organów administracji⁸. Ta inna ocena może wynikać z przyjęcia argumentacji zawartej w skardze kasacyjnej.

Wyrok zasługuje na krytyczną ocenę w tej części, która przyznaje pozwoleniu budowlanemu moc rozstrzygającą przy ocenie prawidłowości prowadzenia prac budowlanych. Przyjęcie przez sąd takiego stanowiska opiera się na nieprawidłowym zastosowaniu reguł wykładni i zasad logiki formalnej, co z kolei prowadzi do błędnej oceny zarzutów skargi. Organ sądowy powinien w każdym postępowaniu badać zgodność określonych zachowań

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.07.2008r., sygn. akt II OSK 831/07, publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.09.2013], wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.2006 r., sygn. akt II OSK 1334/05, publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.09.2013].



Piotr Lewandowski: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego...

nie tylko z prawem procesowym, ale także z prawem materialnym. Szczególnie istotne jest to w postępowaniu o pozwolenie budowlane lub o warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, które w znacznym stopniu jest zamknięte dla osób trzecich. Funkcja kontrolna przebiegu postępowania jest w niepełnym stopniu realizowana, ponieważ organ architektoniczno-budowlany jest konfrontowany tylko z jedną stroną tj. inwestorem i jego argumentacją.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1992.
2. Wolter W., Lipczyńska M., *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, PWN, Warszawa-Wrocław 1976.

Akty prawne:

1. Dz.U. nr 243 z 2010 r., poz. 1623 ze zm.
2. Dz.U. nr 75 z 2002 r., poz. 690 z późniejszymi zmianami.
3. Ustawa z 30.08.2002 r., Dz.U. nr 153 z 2002 r., poz. 1270, z późniejszymi zmianami.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 769/11, Lex nr 993373.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.07.2008 r., sygn. akt II OSK 831/07, publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.09.2013].
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.2006 r., sygn. akt II OSK 1334/05, publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl, [dostęp: 30.09.2013].

GLOSS
TO THE JUDGMENT OF THE DISTRICT
ADMINISTRATIVE COURT
of 23rd May 2012
Ref. No. II SA/Gd 172/12 (not published)

Key words: *building permit, construction supervision authority, exclusive disjunction.*

Summary

The subject of the judgement with commentaries is the issue of construction supervision authorities' rights in the field of controlling the correctness of conducted construction works. The court has stated that the control may only be conducted regarding the compliance of the construction works with a building permit. It may not refer to the compliance with the law. In the glossator's opinion, the court has wrongly interpreted the provisions of the Construction Law.

Piotr Lewandowski – doktor nauk prawnych w zakresie prawa, adiunkt oraz dziekan Wydziału Prawa i Administracji w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego, stażysta Uniwersytetu w Hamburgu, doktorant w St. Hughes College of Oxford University. Autor publikacji z zakresu prawnych aspektów ochrony środowiska morskiego, regulacji wspólnotowych żeglugi śródlądowej, sytuacji prawnej portów morskich i prawa rzeczowego.



