ABC Administracji

Redakcja naukowa

Sławomir Fundowicz, Paweł Świtał, Mariusz Wieczorek

TOM I, sierpień 2013

ISBN 978-83-937938-0-8

ABC Administracji

Redakcja naukowa

Sławomir Fundowicz, Paweł Świtał, Mariusz Wieczorek

„SKAUTH”

Monografia naukowa **ISBN 978-83-937938-0-8**

Recenzenci

dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UTH
dr hab. Robert Jastrzębski, prof. UW
dr Martin Bożek
dr Michał Domagała
dr Ewa Jasiuk
dr Rafał Świć
dr Mariusz Wieczorek

Redaktorzy naukowi
dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UTH
dr Mariusz Wieczorek
mgr Paweł Świtał

Redaktor naczelna: Urszula Król
Redakcja techniczna: mgr Paweł Świtał, Kinga Włodarczyk

© Copyright: Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl
www.uniwersytetradom.pl

ISBN 978-83-937938-0-8

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających I innych bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich.

TOM I

Radom, sierpień 2013.

Spis treści

Rozdział I PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI (Marta Sobiecka, Mikołaj Ślęzak) 6

Rozdział II ADMINISTRACJA FINANSOWA W POLSCE – ZARYS HISTORYCZNY, ORGANIZACJA ORAZ ZASADY FUNKCJONOWANIA APARATU FINANSOWEGO (Katarzyna Podsiad) 52

Rozdział III KONTROLA W ADMINISTRACJI (Urszula Król) 62

Rozdział IV RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH W POSTĘPOWANIU

ADMINISTRACYJNYM – PRZYCZYNEK DO ZAGADNIENIA (Magdalena Sajkowska) 76

Rozdział V FAWORYTYZM I PROTEKCJA JAKO ZJAWISKA PATOLOGICZNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. PRZYCZYNY, KONSEKWENCJE I PRÓBY PRZECIWDZIAŁANIA (Ewelina Tomaszewska, Bartłomiej Strzałkowski) 90

Rozdział VI ODPOWIEDZIALNOŚĆ MATERIALNA URZĘDNIKÓW ZA WYDANIE DECYZJI Z RAŻĄCYM NARUSZENIEM PRAWA(Anna Hnatów) 101

Rozdział VII STRONA I UCZESTNICY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO (Marcin Jędrysiak) 112

Rozdział VIII ORGAN PROWADZĄCY POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE (Urszula Król) 124

Rozdział IX USTRÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO 138

W POLSCE. HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ (Marta Sobiecka, Mikołaj Ślęzak) 138

Rozdział X PODMIOT POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO (Katarzyna Gordat) 183

Rozdział XI PRAWA OBYWATELA DO POSTĘPOWANIA SĄDOWO-ADMINISTRACYJNEGO (Agnieszka Gałczyńska – Frąk) 200

Rozdział XII STANY NADZWYCZAJNE W KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU (Lidia Butkiewicz) 209

Rozdział XIII STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ (Adrian Kaczmarczyk) 222

Rozdział XIV SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO FORMA DECENTRALIZACJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ (Ewelina Babula) 242

Rozdział XV POZYCJA USTROJOWA WÓJTA W ŚWIETLE USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM (Tymon Markiewicz) 254

Rozdział XVI MŁODZIEŻOWA RADA GMINY (Bartłomiej Strzałkowski, Paweł Świtał) ... 268

Rozdział XVII NADZÓR NAD DZIAŁALNOSCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (Monika Jasińska) 281

Rozdział XVIII MEDIACJE NA GRUNCIE PRAWA PODATKOWEGO (Roman Szumlakowski) 292

Rozdział XIX W POSZUKIWANIU SPRAWIEDLIWOŚCI I EKONOMICZNEJ EFEKTYWNOŚCI PRAWORZĄDNEJ DECYZJI STOSOWANIA PRAWA, CZYLI PRÓBA ODPOWIEDZI NA PYTANIE „PRAWO: SPRAWIEDLIWE CZY EFEKTYWNE EKONOMICZNIE?" (Marcin Rudnicki) 305

Rozdział XX POLSKIE PRAWO ADMINISTRACYJNE WOBEC OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI – ZARYS (Radek Rafał Wasilewski) 314

Rozdział XXI ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W SŁUŻBIE CYWILNEJ - WYBRANE ZAGADNIENIA (Mateusz Mąkosa) 331

Rozdział XXII OBOWIĄZKI SAMORZĄDU POWIATU I WOJEWÓDZTWA WYNIKAJĄCE Z USTAWY Z DNIA 9 CZERWCA O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ (Aneta Brusik) 347

Rozdział XXIII WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z SEKTOREM POZARZĄDOWYM (Marzena Chmielewska) 361

ROZDZIAŁ I

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Marta Sobiecka [1], **Mikołaj Ślęzak**[2],

Słowa kluczowe: administracja, decyzja, akt, uznanie, forma

Keywords: administration, decision, act, acknowledgement, form

Streszczenie

Formy prawne działania administracji stanowią jedno z kluczowych zagadnień nauki prawa administracyjnego, któremu poświęca sie sporo uwagi tak w opracowaniach monograficznych, przyczynkarskich, jak i w licznych podręcznikach akademickich. Po raz pierwszy terminu prawne formy działania administracji użył J. Starościak w swej monografii. Organy administracji publicznej zobligowane są do podejmowania różnego rodzaju działań, a zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyróżnia się różne typy takowych działań. W doktrynie nazwa się je prawnymi formami działania administracji i dzieli się je na trzy sposoby. Po pierwsze ze względu na dwie sfery działania, na działania w tzw. sferze wewnętrznej i działania w tzw. sferze zewnętrznej. Po drugie, na działania władcze i niewładcze. Po trzecie, ze względu na cel określonych działań, na działania prawne i działania (czynności) faktyczne. W nauce nie ma jednak jednolitego stanowiska,

[1]**Marta Sobiecka** - Studentka III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka studiów licencjackich International Economics w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Wiceprezes i założyciel Interdyscyplinarnego Koła Myśli Prawnej Sapere Aude na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W polu jej zainteresowań badawczych znajduje się prawo administracyjne, ekonomiczna analiza prawa, prawo gospodarcze i prawo handlowe.

[2] **Mikołaj Ślęzak** - Student III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Prezes i założyciel Interdyscyplinarnego Koła Myśli Prawnej Sapere Aude na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W polu jego zainteresowań badawczych znajduje się prawo administracyjne, historia prawa, prawo gospodarcze i prawo handlowe.

co do katalogu prawnych form działania administracji, każdy z autorów podaje swoje wyliczenie form. W niniejszym rozdziale zostały omówione następujące: akt normatywny, akt administracyjny, uznanie administracyjne, decyzja administracyjna, koncesja, zezwolenie, licencja, czynności cywilnoprawne, ugoda administracyjna, przyrzeczenie administracyjne, informacja urzędowa, porozumienie administracyjne, czynności faktyczne.

Wstęp

Formy prawne działania administracji stanowią jedno z kluczowych zagadnień nauki prawa administracyjnego, któremu poświęca sie sporo uwagi tak w opracowaniach monograficznych, przyczynkarskich, jak i w licznych podręcznikach akademickich[3]. Ustalenie stanu nauki nie jest jednak zagadnieniem łatwym. Brak wspólnej aparatury pojęciowej, posługiwanie sie hermetycznym językiem przez poszczególnych autorów, powstawanie odmiennych paradygmatów w licznych ośrodkach akademickich, pozostających pod znaczącym wpływem takich autorytetów jak np. M. Zimmermann, J. Starościak, T. Kuta, J. Filipek czy W. Dawidowicz, nie ułatwiają analiz zastanego stanu nauki w tym zakresie[4]. Kolejne generacje autorów zwykły odwoływać sie do poglądów swoich mistrzów, więcej uwagi poświęcając refleksjom na temat poszczególnych, wyróżnianych typów form niż samej definicji form i kryteriom ich wyróżniania. Prowadzi to do licznych sporów i nieporozumień głównie natury pojęciowej[5]. Po raz pierwszy terminu prawne formy działania administracji użył J. Starościak w swej monografii[6].

Organy administracji publicznej zobligowane są do podejmowania różnego rodzaju działań, a zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyróżnia się różne typy takowych działań. W doktrynie nazwa się je prawnymi formami działania administracji. Warto już na wstępie podkreślić, że jest to jedno z nielicznych zagadnień prawnych, w których doktryna podąża za praktyką i nowe formy najpierw funkcjonują w obrocie prawnym, a dopiero później są inkorporowane do katalogu funkcjonującego w doktrynie. Stąd też często

[3] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 454 – 458.

[4] *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2012, s. 104 – 105.

[5] *Prawne formy działania administracji, System Prawa Administracyjnego*, tom 5, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 3.

[6] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

powstają kontrowersje odnośnie tego, dlaczego jakąś formę działania administracji jedni naukowcy wprowadzili do katalogu, a inni ją omijają[7].

Zagadnieniem o charakterze wstępnym jest określenie przedmiotu opracowania, a więc wskazanie, co należy rozumieć przez pojęcie formy prawnej działania administracji. Przez prawną formę działania administracji należy rozumieć:

- typ działania, który ze względu na specyfikę zalicza się do danej kategorii, typ wykonywanych działań, mający cechy wspólne wynikające z uregulowań prawnych,
- „prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji"[8],
- „wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej"[9].

Ostatnia z przywołanych definicji została sformułowana jako w pewnym sensie synteza przeważających poglądów doktryny. Pojęcie prawnej formy działania administracji na gruncie prawa administracyjnego jest odpowiednikiem pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego[10]. Jednak należy podkreślić, że nie ma stałego, uniwersalnego czy jedynego słusznego katalogu form działania administracji. Dzieje się tak dlatego, że katalog prawnych form działania administracji musi odpowiadać współczesnej praktyce danego kraju[11]. W niniejszym rozdziale zostaną przytoczone te najbardziej powszechnie akceptowane i najbardziej aktualne dla współczesnego obrotu prawnego.

Zatem spośród form działania administracji zostaną omówione następujące:

- akt normatywny,
- akt administracyjny,
- uznanie administracyjne,
- decyzja administracyjna,
- koncesja,
- zezwolenie,

[7] *Prawo administracyjne. Repetytorium*., pod red. B. Orlik, A. Puczko, Warszawa 2012, s. 91- 93.

[8] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 297.

[9] K. M. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

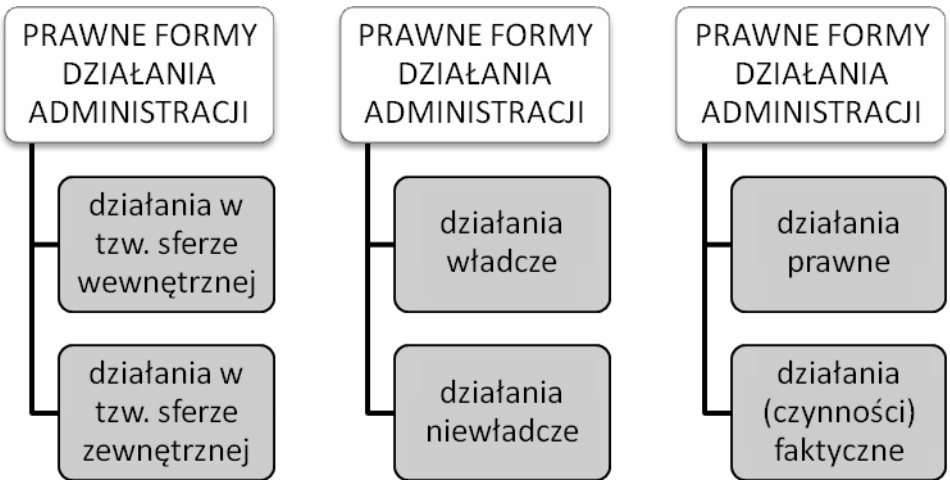
[10] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski…, *op. cit.*, s. 297.

[11] *Prawo administracyjne.* Część ogólna, E. Ochendowski, Toruń 2004, s. 169 – 175.

- licencja,
- czynności cywilnoprawne,
- ugoda administracyjna,
- przyrzeczenie administracyjne,
- informacja urzędowa,
- porozumienie administracyjne,
- czynności faktyczne.

Należy w tym miejscu również zadać pytanie o ratio legis wyodrębniania kolejnych form prawnych działania administracji. Wydaje się, że podstawowym uzasadnieniem dla takich działań jest ułatwienie życia zarówno dla podmiotów ze sfery administracji jaki i dla podmiotów spoza tej sfery. Poprzez wyodrębnienie określonej formy działania administracji, ustawodawca musi uregulować jakie organy są właściwe do podejmowania takich działań, jaka procedura będzie przestrzegana zarówno do wydawania takowych uregulowań, jakie przepisy mają być stosowana, jakie sankcje mogą zostać nałożone, kto kontroluje, itp.

Formy działań administracji można podzielić na trzy sposoby. Po pierwsze ze względu na dwie sfery działania, na działania w tzw. sferze wewnętrznej i działania w tzw. sferze zewnętrznej. Po drugie, na działania władcze i niewładcze. Po trzecie, ze względu na cel określonych działań, na działania prawne i działania (czynności) faktyczne.



Wykres 1. Prawne formy działania administracji – podziały.

Przez sferę zewnętrzną rozumie się „działalność administracji w stosunku do podmiotów niepodporządkowanych organizacyjną ani służbową podległością danemu

organowi administracji”[12]. Natomiast z działaniami w sferze wewnętrznej mamy do czynienia „wówczas, gdy w grę wchodzą stosunki prawne z organami czy jednostkami organizacyjnymi bądź też pracownikami bezpośrednio służbowo podporządkowanymi danemu organowi”[13].

Cechą działań władczych jest to, że „organ administracji jednostronnie, mocą swoich kompetencji, rozstrzyga o pozycji prawnej drugiej strony stosunku prawnego”[14]. Natomiast w przypadku działań niewładczych „organ administracji nie zajmuje pozycji zdecydowanie nadrzędnej”[15].

Już w najwcześniejszych opracowaniach występują watki związane z wyróżnianiem działań administracji wywołujących skutki prawne oraz niewywołujących skutków prawnych. Kryterium to jest dość powszechnie aprobowane, jednak mimo tego nie jest pojmowane w sposób jednolity. Część autorów przyjmuje bowiem, ze kryterium tym jest sam fakt wywoływania lub niewywoływania skutków prawnych. Dla innych zaś kryterium tym jest cel, dla jakiego dana czynność jest podejmowana. Celem tym jest właśnie wywołanie skutków prawnych, czy tez wywołanie skutków prawnych w sposób bezpośredni, bądź wywoływanie skutków o charakterze faktycznym, z których jednak niektóre mogą prowadzić do wywoływania skutków prawnych i to nawet w sposób bezpośredni. Pozornie jasne kryterium może prowadzić zatem w zależności od tego, jak jest rozumiane, do zupełnie odmiennych rezultatów. Czynności kwalifikowane jako faktyczne ze względu na cel ich przedsiębrania mogą być zakwalifikowane jako czynności prawne przez zwolenników prosto rozumianego kryterium wywoływania bądź niewywoływania skutków prawnych. Poglądem dominującym w chwili obecnej wydaje sie jednak przyjmowanie jako kryterium wyróżniającego celu podejmowania określonych czynności. Jeżeli celem podejmowania czynności jest wywoływanie bezpośrednich skutków prawnych, mamy do czynienia z czynnością o charakterze prawnym, jeżeli celem tym jest wypełnianie zadań administracji w inny sposób, a wiec nie poprzez celowe wywoływanie bezpośrednich skutków prawnych, do czynienia mamy z czynnościami o charakterze faktycznym, nawet jeśli w rezultacie ich podjęcia wywołany zostanie skutek prawny, choćby w sposób bezpośredni.

[12] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski…, *op. cit.*, s. 299.

[13] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski…, *op. cit.*, s. 299; *Prawne formy działania administracji…*, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 48-51.

[14] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 299.

[15] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 299; *Prawne formy działania administracji…* pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 52 – 59.

Podział taki przyjmowany był juz przez S. Kasznicę czy A. Peretiatkowicza[16], choć kryterium tego autorzy nie precyzowali w sposób jednoznaczny, a następnie zostało ono dookreślone przez M. Zimmermanna, który w sposób niepozostawiający wątpliwości wskazał, ze kryterium tym jest cel podejmowania danej czynności[17].

Warto również nadmienić, że często rozwiązanie jakiegoś problemu czy załatwienie jakieś sprawy wymaga zastosowania kolejno kliku działań administracji. Taką sytuację nazywa się „ciągiem działań prawnych" lub „działaniem złożonym administracji".

Rozróżnienie form działania administracji ma zasadnicze znaczenie zarówno z punktu widzenia teorii jak i praktyki. Pozwala ono na ustalenie skutków prawnych danej czynności.

Akt normatywny

Akt normatywny jest to:

- „władcze rozstrzygnięcie organu władzy publicznej zawierające normy postępowania skierowane do ogólnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji"[18],
- „za akty normatywne należy zatem uznać także instrukcje, regulaminy itp. w tych wypadkach, gdy zawierają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, obowiązujące określone klasy adresatów. Akty o treści normatywnej, wydawane jako akty kierownictwa wewnętrznego muszą być traktowane jako akty normatywne, mimo ich wadliwości, tym bardziej, jeśli na ich podstawie są podejmowane decyzje stosowania prawa w określonych sprawach. Na takie rozumienie aktu normatywnego wpływa przede wszystkim praktyka prawotwórcza, ukształtowana w ramach tzw. otwartego systemu aktów normatywnych. Nie liczące się z praktyką prawotwórczą, arbitralne, pojęciowe zawężenie zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i dla ich wykonania aktów podustawowych, pozostawiłoby pokaźną ilość aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności."[19]

[16] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 59 i n.; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 12.

[17] M. Zimmermann, [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne,* s. 320–321; *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.* s. 299; *Prawne formy działania administracji…,* pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 43 – 47.

[18] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 300.

[19] Orzeczenie TK z dnia 1989-06-07 sygn. U 15 / 88.

Najbardziej charakterystyczną cechą aktu normatywnego jest to, że adresat nie jest wskazany imiennie tylko przez cechy, po spełnieniu których dany podmiot staje się adresatem. Akt normatywny również raczej nie powinien ulec skonsumowaniu w wyniku jednorazowego działania, choć takie również akty się zdarzają (np. podczas powodzi czy innych sytuacji nadzwyczajnych)[20]. Mogą one także nosić różne nazwy, choć te najczęstsze to „rozporządzenie", „zarządzenie" czy „uchwała". Należy jednak zachować dużą ostrożność, ponieważ nie każdy akt tak nazwany jest faktycznie aktem normatywnym, choćby dlatego, że skierowany jest do imiennie określonego adresata[21]. Warto również podkreślić, że na podstawie wyraźnego postanowienia Konstytucji RP, uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, akty normatywne mają charakter wewnętrznie obowiązujący i obligują one do postępowania w określony sposób tylko jednostki organizacyjnie podległe[22].

Należy również omówić sposób kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją i ustawami. W tym celu warto przytoczyć Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1989 r. sygn. U 15/88: „W doktrynie przeważa pogląd, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań). Przy takim rozumieniu pojęcia aktu normatywnego kwestia podstawy prawnej ustanowienia aktu normatywnego ma znaczenie drugorzędne, decydujące nie o istocie danego aktu państwa jako aktu normatywnego, czy też o jego mocy obowiązującej, ale o legalności bądź nielegalności tego aktu. Oznacza to, że stwierdzenie wadliwości danego aktu normatywnego nie pociąga za sobą automatycznie utraty przez ten akt charakteru aktu normatywnego, ani też utraty jego mocy obowiązującej. Stwierdzenie takie pociąga za sobą uznanie danego aktu za legalny bądź nielegalny zwłaszcza w rozumieniu art. 2 ustawy o TK i dopiero to prowadzi do konsekwencji określonych przez prawo obowiązujące. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego wydanego na czas nieokreślony może nastąpić tylko w przypadku zastąpienie aktu normatywnego aktem o równorzędnej lub wyższej mocy prawnej, wyraźnego derogowania tego aktu w akcie o równorzędnej lub wyższej mocy prawnej lub odpowiedniej decyzji

[20] Z. Muras, *Podstawy prawa*, Warszawa 2008, s.135 – 136.

[21] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Stahl, *op. cit*., s. 458 – 463.

[22] *Prawne formy działania administracji*…, pod red. R. Hauser, *op. cit*., s. 65 – 66.

organu uprawnionego do kontroli legalności aktów normatywnych danego typu (pomijamy tu sporną kwestię *desuetudo* jako nieistotną dla przedmiotowej sprawy)"[23].

Współcześnie stosunki między jednostką a organem administracji reglamentującym jej sytuację w pewnym stopniu odeszły od modelu, w którym wyłącznie legalność działania administracji była brana pod uwagę przy ocenie prawidłowości i prawnej relewantności władczych działań administracji. Obecnie wymaga się aby działanie to było nie tylko legalne ale i rzetelne, tj. wolne od arbitralności, dające się racjonalnie wyjaśnić okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy, nie zawierające znamion szykany lub ekscesu (zarówno na rzecz jak i przeciw zainteresowanemu). Kierunek ten, niewątpliwie inspirowany rozwojem teorii praw człowieka przejawia się w wielu konstrukcjach ograniczających arbitralność (dowolność) działań administracji wobec jednostki nawet, gdy działania te skądinąd niewątpliwie mieszczą się w granicach swobody decydowania administracji, dotyczy to np. indywidualnych aktów administracyjnych: „swobodne uznanie" - zgodnie z ustalonym orzecznictwem (NSA, SA 820/81 z 11.06.1981) musi być realizowane w sposób odpowiadający uzasadnionemu interesowi obywatela, (chyba, że wchodzi on w konflikt z interesem ogólnym); w konstrukcji tej dopatrzyć się można przejawu myśli ogólniejszej, wyrażającej się w niemieckiej teorii konstrukcją „samozwiązywania" czy „samoograniczania" się administracji[24].

Podsumowując, akt normatywny charakteryzuje podwójna ogólność (in. podwójna abstrakcyjność), gdyż jest to akt prawny zawierający powszechnie obowiązujące normy prawne, a więc adresat jest ogólnie określony a sytuacja abstrakcyjna. Każdy w danej sytuacji ma się zachować w dany sposób. Krąg adresatów i sytuacja określone są hipotezie, natomiast w dyspozycji uregulowany jest wzorzec powinnego zachowania. Ważne jest również to, że sankcja za niedochowanie dyspozycji normy prawnej może być wyegzekwowana w innej jednostce administracyjnej, dlatego też konkretny przepis nie musi zawierać sankcji.

Akt administracyjny

Akt administracyjny jest podstawową formą działania administracji[25]. Pojęcie aktu administracyjnego zostało zdefiniowane w doktrynie przez wielu autorów.
Warte przytoczenia są następujące definicje:

[23] Orzeczenie TK z dnia 1989-06-07 sygn. U 15 / 88.

[24] *Prawo administracyjne w pytaniach…*, pod red. I. Lipowicz, *op. cit*., s. 105.

[25] *Prawo administracyjne*. .., pod red. B. Orlik, *op. cit*., s. 93.

- Akt administracyjny jest jednostronną władczą czynnością organu administracyjnego, skierowaną na prawne określenie konsekwencji dla konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie[26];
- Akt administracyjny to jedna z prawnych form działania administracji publicznej, jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego adresata celem ukształtowania jego sytuacji prawnej[27];
- Przez akt administracyjny rozumie się oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie[28].

Akt administracyjny musi być wydany zawsze na podstawie właściwego przepisu rangi ustawowej lub przepisu wydanego z wyraźnego upoważnienia ustawowego, co wyraźnie podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w punkcie 2 tezy orzeczenia z dnia 6 lutego 1981 r. sygn. SA 819/80: „2. Podstawą prawną do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi może być - z uwagi na fakt, że dotyczy to sfery praw i wolności obywatelskich - jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego (ustawy lub dekretu z mocą ustawy) albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym”[29]. Należy również za NSA podkreślić, że „Uchwała Rady Ministrów wydana bez ustawowego upoważnienia /tzw. uchwała samoistna/ nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej”[30]. Warto także w tym miejscu podkreślić, że terminu „akt administracyjny” nie sposób spotkać w przepisach prawa. Używa się w nich następujących pojęć: „decyzja administracyjna”, „postanowienie”, „zezwolenie”, „nakaz”.

[26] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska – Daszkiewicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 82.

[27] R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, s. 2

[28] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.* s. 302.

[29] Orzeczenie NSA z dnia 6 lutego 1981 r. sygn. SA 819/80.

[30] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1981 r. sygn. SA 805/81.

Odróżnienie aktu administracyjnego od innych działań organów administracji jest bardzo istotne, dlatego też warto wyróżnić elementy wspólne dla wszystkich definicji aktu normatywnego[31]:

- akt administracyjny jest czynnością opartą na przepisach prawa administracyjnego (stąd np. czynności cywilnoprawne nie są aktami administracyjnymi),
- akt administracyjny jest władczym oświadczeniem woli (stąd też aktem administracyjnym nie jest zaświadczenie, ponieważ jest ono oświadczeniem wiedzy a nie woli),
- akt administracyjny jest wydawany przez organy administracji lub inne upoważnione ustawowo oczywiście tylko w ograniczonym zakresie podmioty jak np. zakład administracyjny, organizacje społeczne itp. (stąd aktem administracji nie będzie akt wydany np. przez sąd czy legislatywę).

W tym miejscu należy skonstatować istnienie pewnej kategorii pośredniej pomiędzy aktem administracyjnym a aktem normatywnym[32]. W takich sytuacjach wyłącznie wola ustawodawcy określa czy daną czynność dokonuje się aktem normatywnym czy aktem administracyjnym[33]. Doktryna niemiecka poświęca jej dużo miejsca, polska doktryna natomiast nie zajmowała się tym problem, jednak praktyka różnie rozwiązuje poszczególne przypadki takich aktów. Jako przykłady takich aktów można podać: zarządzenie porządkowe nakazujące natychmiastową ewakuację mieszkańców podczas powodzi, decyzję w sprawie założenia cmentarza komunalnego, utworzenie rezerwatu, uznanie za pomnik przyrody, itp. Warto omówić niektóre przykłady[34]. Różnica między nimi jest nieznaczna, jednak są objęte różnymi prawnymi formami działania administracji. Utworzenie rezerwatu jest dokonywane w formie aktu administracyjnego, a uznanie za pomnik przyrody w formie decyzji administracyjnej, czyli aktu administracyjnego. Założenie parku narodowego jest dokonywane rozporządzeniem Rady Ministrów, czyli aktem normatywnym, a jak widać sytuacja abstrakcyjna nie jest, bo w rozporządzeniu jest mowa o konkretnym parku, ale za to adresat jest ogólny. Natomiast założenie cmentarza dokonywane jest aktem administracyjnym. Jeżeli przeanalizować obie powyższe sytuacje to mamy do czynienia ogólnym adresatem i konkretną sytuacją, a mimo to uregulowane są innymi formami działania administracji.

Obserwując praktykę polską, wydaje się, że można wyprowadzić pewne uogólnienia:

[31] *Prawo administracyjne w pytaniach*…, pod red. I. Lipowicz, *op. cit*, s. 106 – 108.

[32] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit*., s. 304-305.

[33] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*…, , *op. cit.*, s.179 – 186.

[34] Z. Muras, *Podstawy prawa*, *op. cit*., s.136 -138.

- jeżeli rozstrzygnięcie dotyczy sytuacji prawnej łatwej do rozstrzygnięcia i wąskiego kręgu adresatów, przyjmuje ono formę aktu administracyjnego,
- jeżeli krąg adresatów jest szeroki oraz trudny do ustalenia, rozstrzygnięcie przyjmuje formę aktu normatywnego, oczywiście jeżeli wynika to z przepisów stanowiących podstawę prawną danej czynności.

Akt administracyjny powinien zawierać następujące elementy:

- datę wydania,
- oznaczenia organu administracyjnego i stron,
- treść decyzji,
- powołanie podstawy prawnej,
- uzasadnienia faktyczne i prawne,
- pouczenie o prawie wniesienia odwołania bądź złożenia skargi do sądu administracyjnego,
- podpis i stanowisko służbowe urzędnika[35].

Elementy aktu administracyjnego należy podzielić na elementy konieczne[36] i uzupełniające (akcesoryjne)[37]. W odniesieniu do podstawowych postaci aktu indywidualnego, sformalizowanego elementy konieczne określone zostały w art. 104 i 107 KPA oraz odpowiednio w art. 210 ordynacji podatkowej i brzmią one następująco:

Art. 104 [Forma załatwienia sprawy]

§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

§ 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji[38].

Art. 107 [Składniki decyzji; uzasadnienie]

§ 1. Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być

[35] *Prawo i postępowanie administracyjne w pigułce*, pod red. A. Gacka-Asiewicz, Warszawa 2013, s. 40; *Prawo administracyjne…*, pod red. B. Orlik, *op. cit.*, s. 103.

[36] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 299; *Prawne formy działania administracji…*, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s.197-200.

[37] *Ibidem.*, s. 299, *Ibidem.*, s. 201-207.

[38] Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 267) ze zm. art. 104.

opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

§ 2. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

§ 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

§ 4. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

§ 5. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny[39].

Art. 210 [Treść decyzji]

§ 1. Decyzja zawiera:

1) oznaczenie organu podatkowego;

2) datę jej wydania;

3) oznaczenie strony;

4) powołanie podstawy prawnej;

5) rozstrzygnięcie;

6) uzasadnienie faktyczne i prawne;

7) pouczenie o trybie odwoławczym - jeżeli od decyzji służy odwołanie;

8) podpis osoby upoważnionej, z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

§ 2. Decyzja, w stosunku do której może zostać wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, zawiera ponadto pouczenie o możliwości wniesienia powództwa lub skargi.

§ 2a. Decyzja nakładająca na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera również pouczenie o odpowiedzialności karnej za usunięcie, ukrycie, zbycie, darowanie, zniszczenie, rzeczywiste

[39] *Ibidem.*, art. 107.

lub pozorne obciążenie albo uszkodzenie składników majątku strony, mające na celu udaremnienie egzekucji obowiązku wynikającego z tej decyzji.

§ 3. Przepisy prawa podatkowego mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

§ 4. Uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.

§ 5. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony. Nie dotyczy to decyzji wydanej na skutek odwołania bądź na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku[40].

Obok powyżej wyróżnionych elementów koniecznych, które wystąpić powinny w prawidłowo sporządzonym akcie administracyjnym sformalizowanym, prawodawca przewiduje w niektórych okolicznościach możliwość, niekiedy połączona z obowiązkiem, uzupełniania aktu administracyjnego o jego dalsze elementy[41]. Elementów tych nie powinno określać się jako fakultatywne z tej racji, ze prawodawca niekiedy przesadza o obowiązku ich zawarcia w treści aktu administracyjnego. Cecha istotna elementów akcesoryjnych określanych w literaturze także jako klauzule uboczne jest to, iż w odróżnieniu od elementów koniecznych nie muszą występować w każdym akcie administracyjnym. Zawarcie elementów akcesoryjnych w akcie administracyjnym każdorazowo przewidziane musi być wyraźnym przepisem prawa. W przypadku zawarcia takiego elementu w akcie administracyjnym, bez wyraźnej podstawy prawnej ku temu, mielibyśmy do czynienia z nieważnością aktu w tym zakresie. Do elementów akcesoryjnych zalicza się określenie warunku, terminu, zlecenia, zawarcie w akcie administracyjnym klauzuli jego odwołalności, klauzuli o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, czy tez klauzuli o ograniczeniu sukcesji generalnej praw i obowiązków określonych danym aktem administracyjnym.

Aby akt administracyjny był prawidłowy, musi być on pod każdym względem zgodny z przepisami prawa. W szczególności musi być zgodny z przepisami prawa materialnego, musi być wydany przez właściwy organ, w ściśle określonym postępowaniu i we właściwej formie[42].

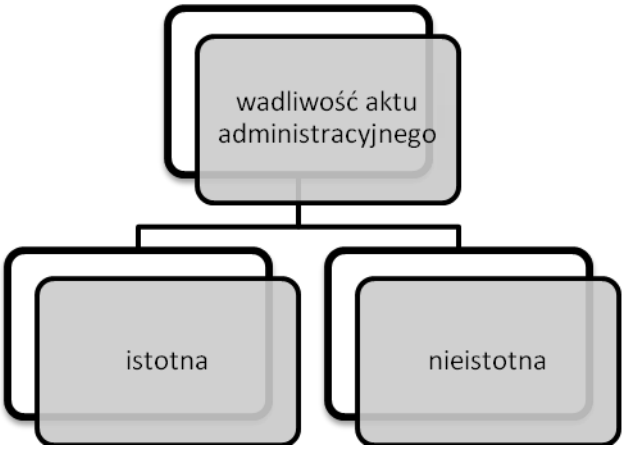
---

[40] Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 749), ze. zm..

[41] *Prawo administracyjne*…, pod red. M. Stahl, *op. cit.*, s. 463 – 470.

[42] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 318.

Akt, który nie spełnia warunków określonych przepisami ustawy jest aktem wadliwym[43]. Jednak należy skonstatować, że można wyróżnić dwa rodzaje wadliwości o różnych konsekwencjach prawnych tj. wadliwość istotną i nieważność nieistotną[44].



Wykres 2. Wadliwość aktu administracyjnego.

Wadliwość nieistotna to taki rodzaj wadliwości, który nie pociąga za sobą ani nieważności, ani potrzeby uchylenia aktu. Jako przykład można podać akt niezawierający pouczenia o możliwości odwołania się do wyższej instancji. Akt charakteryzujący się tego typu wadliwością, należy sprostować lub uzupełnić, jednak mimo to, akt jest ważny i obowiązuje.

Wadliwość istotna to taki rodzaj wadliwości, który skutkuje utratą mocy obowiązującej przez akt administracyjny. Art. 156 KPA określa przesłanki stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego i brzmi on następująco:

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;

2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;

4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;

6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;

7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

[43] *Prawo administracyjne*, pod red. B. Orlik, *op. cit.*, s. 101- 103.

[44] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 318-319.

§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt. 1, 3, 4 i 7 jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

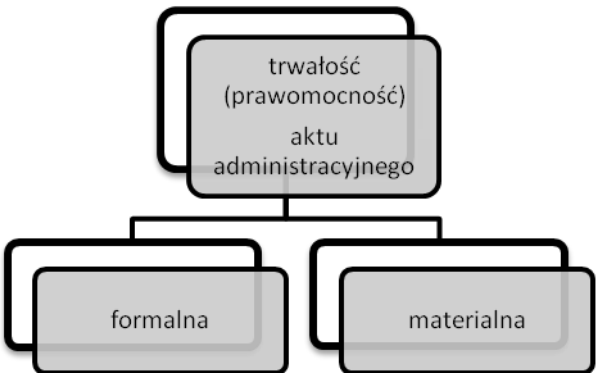
Akt administracyjny korzysta z domniemania ważności. Dla tego stwierdzenia warto przytoczyć pkt. 3 tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1981 r. sygn. SA 1478/81, który brzmi następująco: Każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości, a zatem organ administracji, który w znanych sobie okolicznościach sprawy wydał wadliwą decyzję uprawniającą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem.

Warto również podkreślić, że w większości przypadków akt administracyjny przybiera formę pisemną, może on jednak zostać wydany w formie ustnej[45].

Akt administracyjny może utracić moc na skutek następujących zdarzeń prawnych:

- zrzeczenie się,
- śmierć osoby uprawionej,
- uchylenie przez właściwy organ,
- zmiana charakteru aktu,
- uchylenie aktu lub grupy aktów na podstawie ustawy lub przepisu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego,
- upływ czasu na jaki był wydany.

Jednym z częściej podnoszonych w doktrynie zagadnień związanych z indywidualnym aktem administracyjnym jest jego trwałość (in. prawomocność) rozumiana jako obowiązywanie w czasie skutków nim wywołanych, a wiec wywoływanie aktem skutków prawnych oraz dopuszczalność ich zmiany bądź uchylenia.



Wykres 3. Trwałość (prawomocność) aktu administracyjnego.

[45] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit*., s. 305.

Brak możliwości zmiany czy uchylenia aktu w wyniku odwołania sie do zwyczajnych środków prawnych jako mogących prowadzić do zweryfikowania jego prawidłowości, a w następstwie tego do uchylenia bądź zmiany aktu określany jest w doktrynie jako tzw. prawomocność formalna aktu[46].

Od pojęcia prawomocności (trwałość) formalnej odróżnia sie tzw. prawomocność materialna, która wywołuje skutki poza postępowaniem w którym akt został wydany. Równoznaczne jest to z niemożliwością ponownego prowadzenia postępowania, co do przedmiotu, o którym juz poprzednio prawomocnie orzeczono[47]. Propozycja uporządkowania terminologicznego poprzez rozróżnienie tak zwanej prawomocności formalnej i materialnej prowadził juz wcześniej[48].

Istnieje wiele podziałów aktów administracyjnych. Należy zatem wymienić kilka podstawowych.

Ze względu na sposób kształtowania stosunków, akty administracyjne można podzielić na konstytutywne i deklaratoryjne[49]. Akty konstytutywne tworzą, zmieniają lub znoszą stosunek prawny, a skutek prawny następuje ex nunc, to jest od chwili wydania danego aktu. Wszystkie akty wydawane w ramach uznania administracyjnego, czyli tzw. akty swobodne, są aktami konstytutywnymi. Zmieniają one stan prawny w sferze prawa materialnego i procesowego. Akty deklaratoryjne wiążąco ustalają skutki prawne dla danej sytuacji, która odpowiada hipotezie normy, a skutek prawny następuje *ex tunc*, czyli od momentu w którym dany stan zaistniał. Nie tworzą one nowych sytuacji prawnych, lecz stwierdzają ich powstanie na mocy samego prawa[50]. Akty deklaratoryjne zmieniają prawo procesowe oraz potwierdzają stan z prawa materialnego. Mamy z nimi do czynienia wówczas, gdy pewien stan rzeczy powstał na mocy samego prawa, a organ wydający akt orzeka tylko, czy dany stan zaistniał. Pewne trudności mogą wynikać z konieczności odróżnienia deklaratoryjnych aktów administracyjnych od zaświadczeń, które aktami administracyjnymi nie są. Tu warto przypomnieć, że za pomocą zaświadczeń organ administracji stwierdza, co mu jest wiadome,

[46] J. Starościak, *Prawne formy działania*…, *op. cit.*, s. 245; *Prawo administracyjne*…, E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 199; *Prawne formy działania administracji*…, , pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 210.

[47] T. Wos, *Moc wiążąca, aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 80; *Prawne formy działania administracji*…, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 210-212.

[48] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, s. 98; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, *op. cit.*, s. 200.

[49] *Prawne formy działania administracji*…, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 179 – 181.

[50] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 310.

a nie rozstrzyga jakąkolwiek sprawę. Objawia zatem swoją wiedzę, a nie wolę. Podsumowując rozróżnienie na akty konstytutywne i deklaratywne ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia obrotu prawnego. Akty konstytutywne tworzą nowy stan prawny zarówno materialny jak i procesowy, a akty deklaratywne tworzą jedynie nowy stan procesowy i potwierdzają prawa materialne. Natomiast zaświadczenie to akt materialno-techniczny, nie tworzy nowych norm, jest to oświadczenie wiedzy, nie woli.

Podział aktów administracyjnych na akty deklaratoryjne i konstytutywne ma określone konsekwencje prawne[51]. Akty deklaratoryjne obowiązują *ex tunc,* natomiast akty konstytutywne ex nunc. Akty deklaratoryjne mogą uzyskać cechę prawomocności materialnej, której nie mają akty konstytutywne. Mianowicie stan prawny stwierdzony aktem deklaratoryjnym nie może być zmieniony przez wzruszenie samego aktu np. z przyczyn proceduralnych. Akt deklaratoryjny ma moc prawną dopóki obowiązuje przepis, na podstawie którego ten akt wydano. Dopiero zmiana stanu prawnego ma wpływ na utratę mocy prawnej przez akt deklaratoryjny. Natomiast wzruszenie aktu konstytutywnego powoduje zmianę stanu prawnego, którego on dotyczy. Dlatego akt konstytutywny może być prawomocny tylko formalnie.

Natomiast biorąc pod uwagę adresata oraz jego wolę akty administracyjne można podzielić w następujący sposób: zewnętrzne oraz wewnętrzne[52], osobiste oraz rzeczowe, za zgodą adresata oraz bez zgody adresata. Akty zewnętrzne różnią się tym od aktów wewnętrznych, że skierowane są do wszystkich podmiotów, a nie do podmiotów pozostających w stosunku podporządkowania. Brak jest też urzędowej procedury wydawania takich aktów, gdyż nie ma do nich zastosowania KPA[53]. Akty wewnętrzne nie wymagają żadnej szczególnej podstawy prawnej, wystarczy tu ogólne upoważnienie do kierowania podmiotami będącymi adresatami aktu. Warte podkreślenia jest również to, że do grupy aktów wewnętrznych nie zalicza się tych aktów kierowanych do pracowników, które wykraczają poza zakres podległości służbowej. Z kolei jeżeli mowa o aktach zewnętrznych tu warto nadmienić, że w tej grupie znajdują się nie tylko akty kierowane do obywateli i ich organizacji, ale również akty kierowane do jednostek wchodzących w skład aparatu administracyjnego, lecz niepodporządkowanych organizacyjnie wydającemu je organowi.

Akty wydane za zgodą adresata (in. akty dwustronne) wymagają zgody w postaci wniosku, natomiast akty bez zgody adresata (in. akty jednostronne) wydawane są z urzędu

[51] *Prawo administracyjne,* pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 311.

[52] *Prawne formy działania administracji*…, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 178 – 179.

[53] *Prawo administracyjne,* pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 307-308.

i nakładają obowiązek prawny[54]. Akty wydane za zgodą adresata można inaczej nazwać jako akty zależne od woli adresata. Taki akt nie może być wydany bez zgody strony. Ta abstrakcyjna konstrukcja jest najlepiej widoczna na konkretnym przykładzie. Żaden organ administracji nie może wydać decyzji o zmianie nazwiska bez wniosku osoby fizycznej, której to dotyczy. Zupełnie inaczej jest w przypadku aktów niezależnych od woli strony. Tutaj wniosek adresata nie jest niezbędny do wydania aktu. Jako przykład może posłużyć decyzja wywłaszczeniowa.

Sytuację prawną osób fizycznych i osób prawnych oraz podmiotów nie posiadających osobowości prawnej regulują akty administracyjne. Prawa i obowiązki wynikające z nich zasadniczo nie mogą być przeniesione na inne osoby. Czasami prawa i obowiązki, określone aktem administracyjnym, którego adresatem jest konkretny podmiot, mogą być powiązane z konkretną rzeczą, przechodzą one automatycznie na kolejnego właściciela w przypadku jego zmiany. Przykładami takich aktów administracyjnych są: pozwolenia wodno prawne, uznanie budynku za zabytek, pomnik przyrody; także pozwolenie budowlane może zostać przeniesione na innego inwestora, który uzyskał prawo do dysponowania nieruchomością[55].

Jednym z ważniejszych podziałów aktów administracyjnych jest podział na akty związane i swobodne[56]. Akty związane to takie, których warunki wydania są ściśle określone normami prawnymi. Akty swobodne z kolei mogą być wydawane w warunkach nie określonych w sposób ścisły przepisami prawa. Są więc wydawane na zasadzie uznania administracyjnego[57]. Jak widać podział ten opiera się na kryterium swobody organu administracji przy wydawaniu aktu i wynika z instytucji uznania administracyjnego, która jest charakterystyczna dla prawa administracyjnego i odróżnia je od innych dziedzin prawa. Warto również podkreślić, że podział ten miał kiedyś kluczowe znaczenie, ponieważ akty wydane a ramach swobodnego uznania nie podlegały kontroli sądowej dokonywanej przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Dziś podział ten stracił nieco na znaczeniu, ponieważ obecnie wszystkie akty administracyjne podlegają kontroli sądowej dokonywanej przez sądy administracyjne ze względu na kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Warto w tym miejscu szerzej omówić jak dokonywana jest kontrola pojęć nieostrych będących przecież objętych sferą uznania administracyjnego. Zdaniem NSA, sąd ten ma prawo

[54] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 311 – 312; *Prawne formy działania administracji…*, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 186 – 188.

[55] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 313.

[56] *Prawne formy działania administracji…*, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 181-184.

[57] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 313 – 314.

do samodzielnej interpretacji wszystkich pojęć nieostrych będących podstawą do wydania przedmiotowej decyzji administracyjnej. Dodatkowo ocena prawna orzeczenia wydana w trybie kontroli legalności przez NSA wiąże w przedmiotowej sprawi zarówno sąd jak i organ administracji. Dla potwierdzenia warto przytoczyć pkt. 1 tezy orzeczenia NSA z dnia 26 maja 1981 r. sygn. SA 974/81 „Użycie przez prawodawcę określeń prawnie niezdefiniowanych (tzw. wyrażeń nieostrych) zobowiązuje organ sprawujący kontrolę legalności decyzji wydanych na podstawie przepisów używających takich określeń – do rozważenia, czy dokonana przez organ administracji państwowej ocena okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności lub nie przekroczyła granicy swobodnej interpretacji tych określeń na tle konkretnego stanu faktycznego”[58].

W przypadku aktów związanych, przy zaistnieniu określonych okoliczności dany organ ma tylko jeden możliwy sposób zachowania („staje się z mocy prawa”, „przekazuje się”, itp.), natomiast przy decyzjach uznaniowych jest wiele możliwości zachowania („organ może przekazać”, „organ jest uprawiony do”, itp.) i organ ma tzw. władzę dyskrecjonalną, tj. organ może coś zrobić, jednocześnie nie będąc zobligowanym do zrobienia tego.

Podział aktów na materialne oraz formalne[59] nie jest podziałem powszechnie przyjmowanym w literaturze, choć trudno jest kwestionować jego doniosłość praktyczna. W istocie swej podstawa wyróżnienia obu grup aktów jest sposób rozumienia aktu administracyjnego, a niewyróżnienie dwóch grup aktów o odmiennych cechach. Akty w ujęciu materialnym (materialne) to rozstrzygniecie określonej sprawy z zakresu administracji publicznej, które nakłada obowiązek bądź przyznaje uprawnienia indywidualnie oznaczonemu adresatowi, a wiec władcze oświadczenie woli podmiotu administrującego o określonej treści, a w sensie formalnym to nośnik treści, a wiec np. dokument bądź inne zachowanie, którym uzewnętrzniono wole podmiotu administracji publicznej. Akt administracyjny w sensie formalnym (dokument) może być nośnikiem więcej niż jednego rozstrzygnięcia, a wiec aktów administracyjnych w ujęciu materialnym. Z sytuacja taka spotkamy sie np. w przypadku wzbogacenia aktu administracyjnego tzw. samoistnego, o element określany w doktrynie jako zlecenie, które z kolei określane jest mianem aktu akcesoryjnego.

Akty pozytywne w całości uwzględniają żądanie adresata, pozostałe akty, tzn. te, które żądania nie spełniają w całości nazywa się aktami negatywnymi.

[58] Orzeczenie NSA z dnia 26 maja 1981 r. sygn. SA 974/81.

[59] *Prawne formy działania administracji…*, pod red. R. Hauser, *op. cit.*, s. 184 – 185.

Podział aktów administracyjnych na akty przybierające postać sformalizowana oraz na akty nieprzybierające takiej postaci[60], a wiec tzw. akty niesformalizowane, akceptowany jest przez znaczna część przedstawicieli doktryny polskiej nauki prawa administracyjnego, jeśli nie wprost, to przynajmniej w sposób dorozumiany.

Akty nakazujące zobowiązują do określonego zachowania się, akty kształtujące ustanawiają, zmieniają lub znoszą konkretny stosunek prawny, a akty ustalające stwierdzają, co jakie przepisy prawa obowiązują w danym przypadku[61]. Ten podział przywoływany jest w literaturze stosunkowo często. Poszczególni autorzy posługują się tutaj odmienną terminologią. Elżbieta Ura oraz Edward Ura wyróżniają np. „akty przyznające dobra lub prawa (zezwolenia, licencje, koncesje)", akty obciążające oraz akty o treści mieszanej, „zawierające przyznanie czegoś, jak i pewne obciążenia. Podobnie E. Ura, która obok wyróżnionych kategorii aktów wyróżniła także „akty o podwójnym skutku" przyznające jednemu podmiotowi uprawnienia, a obciążające (zobowiązujące) inny podmiot. R. Michalska - Badziak wyróżnia według tego kryterium akty pozytywne, którymi są akty przyznające określone uprawnienia, oraz akty negatywne, nakładające obowiązek lub odmawiające przyznania adresatowi uprawnień. K. Ziemski z kolei wyróżnił w tym przypadku akty uprawniające oraz zobowiązujące, a także akty po części uprawniające, a po części zobowiązujące. Podobnie J. Zimmermann wyróżnił akty zobowiązujące oraz uprawniające.

Ze względu na skutki cywilnoprawne[62], które dany akt może wywoływać, akty należy podzielić na te, które wywołują skutki cywilnoprawne i te, które tych skutków nie wywołują. Przykładem aktu, który wywołuje skutki cywilnoprawne jest decyzja wywłaszczeniowa. Warto również wspomnieć o tym, że istnieją akty administracyjne, które pośrednio wywołują skutki cywilnoprawne. Przykładem może być decyzja o sprzedaży obywatelowi nieruchomości przez Skarb Państwa, która to decyzja poprzedza zawarcie umowy sprzedaży.

Akty administracyjne można podzielić również na akty ostateczne i nieostateczne[63]. Wyróżnianie obu typów aktów przywoływane jest głównie przez przedstawicieli nauki procedury administracyjnej. O ostateczności rozstrzygnięć administracyjnych mówi się w sytuacjach, w których adresatowi nie przysługuje już żaden środek odwoławczy w administracyjnym toku instancji. Jak sie wskazuje, administracja wypowiedziała

[60] *Prawne formy działania administracji…*, pod red. R. Hauser, *op. cit*., s. 185 – 186.

[61] *Ibidem.*, s. 189 – 190.

[62] *Ibidem.*, s. 190 -191.

[63] *Ibidem*., s. 191- 192.

się już w takich sytuacjach definitywnie (ostatecznie), nie mogąc juz wypowiedzieć się ponownie w tych kwestiach w zwykłym trybie, zważywszy, iż co do zasady z uwagi na to, że w odniesieniu do decyzji administracyjnych wydawanych w trybie KPA oraz decyzji wydawanych w trybie Ordynacji podatkowej przyjęto dwuinstancyjny tok postępowania. Ostatecznymi są decyzje (akty), które wydane zostały w drugiej instancji, a także akty wydane w pierwszej instancji w przypadku, gdy żadna ze stron nie skorzystała z prawa wniesienia odwołania. Przymiot ostateczności zyskują zatem niekiedy także decyzje, które zostały wydane w pierwszej instancji, od której nie wniesiono środka odwoławczego. Również w tym ostatnim wypadku administracja nie może się już wszak wypowiedzieć co do określonej sprawy w trybie zwykłym, ponieważ ma ona przymiot spraw osadzonej *(res iudicata)* przez administracje.

Kolejny podział oparty jest o prawomocność aktów administracyjnych[64]. Z chwilą reaktywowania się sądownictwa administracyjnego w Polsce w roku 1980 ponownie zasadnym stało się odróżnianie ostateczności aktu od jego prawomocności oraz związany z tym podziała aktów na posiadające przymiot prawomocności, a wiec akty prawomocne, i akty pozbawione tego przymiotu, czyli akty nieprawomocne Przyjmuje sie, że akty administracyjne uzyskują przymiot prawomocności w przypadkach, gdy nie przysługuje już od nich środek prawny pozwalający na ich zweryfikowanie przez sąd administracyjny. Akty prawomocne będą to zatem akty, co do których wykluczono możliwość wniesienia skargi bądź co do których bezskutecznie upłynął termin do jej wniesienia, a także akty, co do legalności których sad administracyjny w następstwie rozpatrzenia skargi już się definitywnie wypowiedział. Aktami nieprawomocnymi nazywać zatem będziemy akty, co do których istnieje możliwość wniesienia skargi bądź co do których skarga została wniesiona, a postępowanie sądowoadministracyjne nie zakończyło się prawomocnym orzeczeniem.

Podział aktów administracyjnych na wykonalne oraz niewykonalne[65] przyjmowany jest głównie przez przedstawicieli doktryny zajmujących się procedura administracyjna. Wydaje się to oczywistym następstwem faktu, ze w procedurach regulujących tryb wydawania aktów administracyjnych przewidziano wyraźnie potrzebę wprowadzenia regulacji dotyczących ich wykonalności. Sama wykonalność aktu, choć nie jest rozumiana w doktrynie jednolicie, uważana jest jednak za doniosły element związany z istota aktów administracyjnych. Jako

[64] *Ibidem*., s. 192.

[65] *Ibidem.,* s. 192 – 194.

kryterium stanowiące podstawę wyróżniania aktów wykonalnych oraz niewykonalnych wskazuje się zazwyczaj dopuszczalność stosowania środków przymuszających w celu doprowadzenia do wykonania aktu administracyjnego. Stad też w doktrynie niekiedy wskazuje sie, iż wykonalność oraz niewykonalność aktów dotyczy wyłącznie tych z nich, które nadają się do przymusowego wykonania, a więc głównie aktów zobowiązujących. Akty wykonalne to akty, co do których zachodzi możliwość zastosowania przymusu łącznie z dopuszczalnością zastosowania form najbardziej dolegliwych, a więc przymusu bezpośredniego. Jako akty niewykonalne określa się akty, co do których niedopuszczalne jest zastosowanie przymusu.

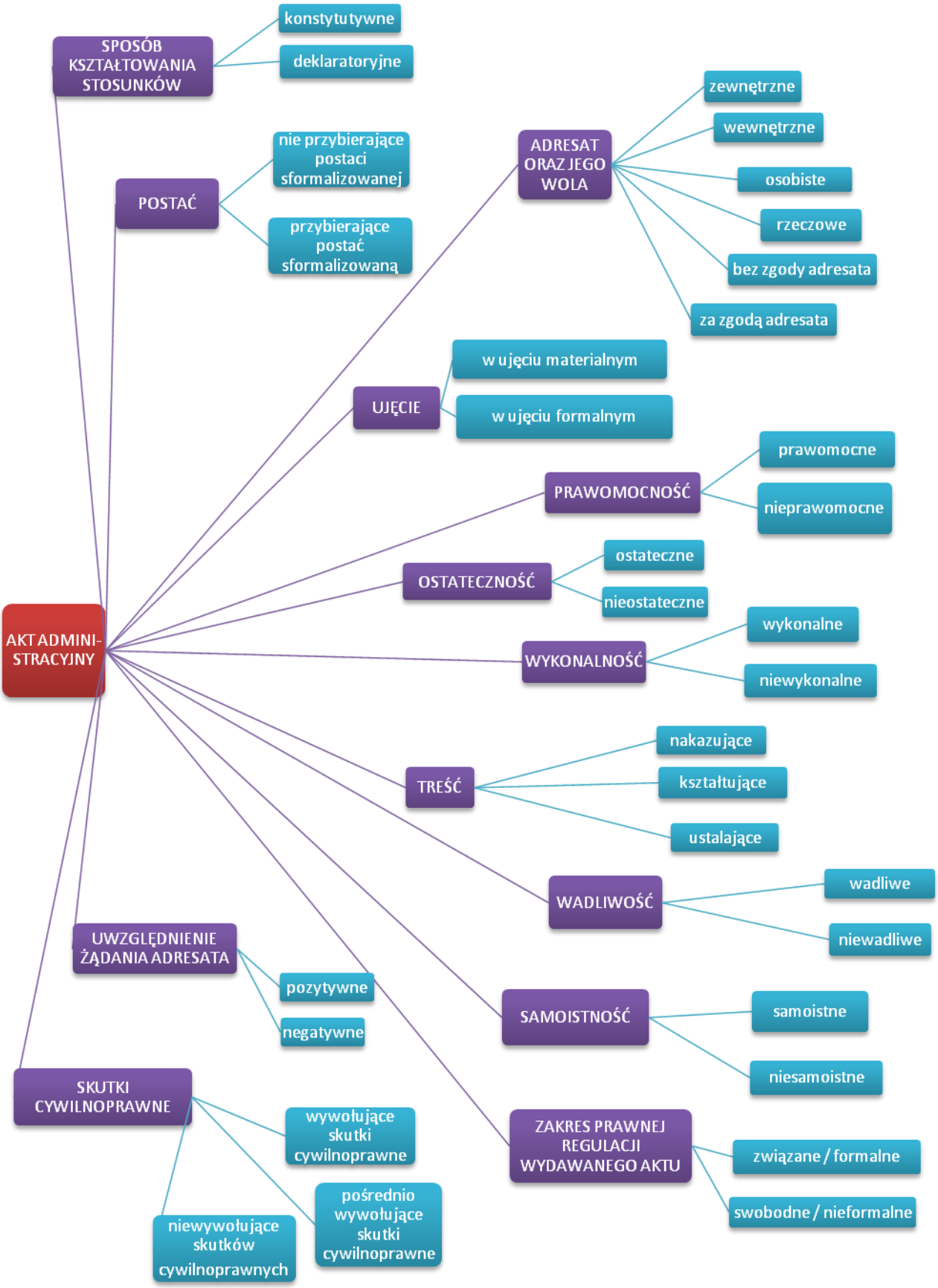
Podział na akty samoistne i niesamoistne jest przyjmowany w literaturze powszechnie[66]. Wyróżnienie aktów samoistnych oraz akcesoryjnych wskazywane jest np. przez K. Ziemskiego. Kryterium podziału stanowi w tym wypadku to, czy dany aktów ujęciu materialnym, a więc rozstrzygniecie o określonych cechach, może funkcjonować w obrocie prawnym samodzielnie (samoistnie) w tym sensie, ze jego istnienie (obowiązywanie) nie jest uzależnione od bytu (obowiązywania) innego aktu indywidualnego. W obrocie prawnym występuje cały szereg aktów, które wydawane mogą być wyłącznie w związku z wydawaniem bądź juz istnieniem innego aktu administracyjnego o charakterze samoistnym. Aktem niesamoistnym (akcesoryjnym) jest np. rozstrzygniecie w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności określonemu rozstrzygnięciu i to bez względu na to, czy dokonamy tego w samej decyzji jako akcie administracyjnym zawierającym rozstrzygnięcie sprawy, czy tez dokonamy tego odrębnym aktem (postanowieniem). Istnienie w ujęciu materialnym rozstrzygającym w przedmiocie wykonalności innego aktu uzależnione jest od istnienia w obrocie prawnym rozstrzygnięcia, którego wykonalność dotyczy. Podobnie akcesoryjny charakter (niesamoistny) ma tzw. zlecenie jako element związany z rozstrzygnięciem (aktem w ujęciu materialnym) co do istoty postępowania. Przykładowo przyznanie koncesji może być powiązane z nałożeniem na koncesjonariusza pewnych dalszych obowiązków, które mogą być odrębnie egzekwowane, których niewykonanie można sankcjonować na drodze administracyjnej, co pozostaje bez bezpośredniego wpływu na obowiązywanie rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania koncesji. Obowiązki takie nałożyć można wyłącznie na koncesjonariusza, a więc wyłącznie w związku z istnieniem aktu przyznającego koncesje. Obowiązywanie zlecenia zależy zatem od obowiązywania

[66] *Ibidem.*, s. 194 -196.

rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania koncesji i traci moc wiążąca wraz z utrata mocy wiążącej przez akt samoistny (koncesje).

Podział aktów na akty wadliwe i niewadliwe[67] jest jednym z bardziej użytecznych i chociaż nie przez wszystkich autorów wymieniany jest przy okazji dokonywania prób klasyfikowania aktów administracyjnych, to jednak aprobowany jest dość powszechnie. Niektórzy autorzy dla określenia aktów niewadliwych posługują się określeniem akt prawidłowy, wyróżniając akty prawidłowe i akty wadliwe. W licznych opracowaniach na temat aktu administracyjnego sporo uwagi poświęca się tematyce wadliwości aktu, jej istocie oraz rodzajom, zazwyczaj nawiązując do stopniowalności wadliwości oraz skutkom (następstwom) związanym z wadliwością danego rodzaju (stopnia). Kryterium podziału aktów na wadliwe oraz akty niewadliwe (prawidłowe) stanowi to, czy dany akt odpowiada prawem określonym wymogom jego prawidłowości (poprawności), czy tez nie. Kryteria te odnosić się mogą tak do treści, jak i formy danego aktu administracyjnego.

[67] *Ibidem*., s. 196 – 197.



Wykres 4. Rodzaje aktów administracyjnych..

Na koniec należy skonstatować, że powyższe uwagi nie dotyczą kategorii zwanej nie-aktem[68], czyli takiej czynności, która ma tylko pewne pozory aktu administracyjnego, lecz takim aktem nie jest. Jako przykład można podać wydanie decyzji administracyjnej na skradzionych formularzach przez woźnego w urzędzie. Nie-akt nie może być uchylony ani zmieniony. Nie można stwierdzić jego nieważności. Nie znajdują do niego zastosowania żadne reguły dotyczące aktów wadliwych. Nie-akt po prostu nie wywołuje żadnych skutków prawnych.

Podsumowując, akt administracyjny charakteryzuje podwójna konkretność, jest to władcze jednostronne rozstrzygnięcie stanowiące przejaw aktu woli do indywidualnie określonego adresata w indywidualnie określonej sprawie. Akt administracyjny, tak jak akt normatywny zawiera normy, jednak są to tylko normy indywidualne kierowane do określonego adresata znajdującego się w określonej sytuacji (np. Jan Kowalski jest zobowiązany do rozbiórki domu).

Uznanie administracyjne

Samo pojęcie uznania administracyjnego, używane obecnie dla określenia pewnej ściśle wyznaczonej sfery swobody administracji, wykształciło sie stosunkowo późno, w chwili gdy władza wykonawcza zaczęła być związana obowiązującym prawem[69]. Początkowo używano określenia „swobodne uznanie", oznaczającego zakres działania administracji, który nie został jeszcze skrępowany prawem, jednak na gruncie nauki prawa administracyjnego zaczęto ograniczać zakres pojęcia uznania. Najwcześniej nastąpiło rozróżnienie tej formy władzy dyskrecjonalnej od swobodnej oceny stanu faktycznego[70]. Jest to takie uregulowanie kompetencji organu administracji, które pozwala mu na rozstrzygnięcie sprawy w różny sposób przy identycznym stanie faktycznym, co nie powoduje utraty legalności przez to rozstrzygnięcie. Szeroko traktował uznanie W. Sz. Wachholz. Oznaczało ono według niego sytuacje, gdy norma prawna w ogóle nie wyznaczała kierunku działania organowi administracyjnemu, a także jako sferę wolności przyznanej władzy w kierunku powzięcia

[68] *Prawo administracyjne,* pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 319; *Prawo administracyjne w pytaniach*…, pod red. I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 109.

[69] *Prawo administracyjne...*, pod red. B. Orlik, *op. cit.*, s. 103 – 110.

[70] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie",* Poznań 1959, s. 15 i 18.

decyzji, czy w konkretnym wypadku ma działać, czy nie[71]. „Uznanie administracyjne stanowi ściśle określoną sferę, w której organ administracji może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym" [72]. Z. Cieślak. traktował uznanie jako konstrukcje prawa administracyjnego materialnego, występująca w sytuacji gdy, niezależnie od stopnia szczegółowości normatywnego uregulowania istotnych elementów sytuacji, organ może, niejako zastępując ustawodawcę, samodzielnie rozstrzygnąć o treści skutku prawnego. Instytucje te odróżniał przy tym wyraźnie od konstrukcji pojęć niedookreślonych, w których zakodowana jest swoboda oceny stanu faktycznego z punktu widzenia danej wartości[73]. „Uznanie administracyjne jest związane z podziałem na aktów administracyjnych na tzw. akty związane i swobodne(uznaniowe)"[74]. „Nauka prawa administracyjnego nazywa możliwość wyboru konsekwencji prawnych aktu administracyjnego uznaniem administracyjnym"[75]. Uznanie administracyjne wiąże się ze swobodą w zakresie interpretacji użytych przez prawodawcę zwrotów nieostrych[76]. Właśnie nieostre zwroty stają się podstawą swobodnego uznania. Należy nadmienić, że także ustawodawca podjął próbę zdefiniowania uznania administracyjnego. W projekcie Przepisów ogólnych prawa administracyjnego w art. 5 ust. 1 pkt. 9 wskazywano, iż oznacza ono: „kompetencję organu administracji publicznej do kształtowania rozstrzygnięcia sprawy według oceny celowości, dokonywaną na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego".

Podsumowując, analiza współczesnych koncepcji uznania administracyjnego wskazuje na dwie podstawowe możliwości ujmowania tego zagadnienia. Można traktować je szeroko, jako wszystkie sposoby przyznawania przez prawo elastyczności organowi administracyjnemu bądź wąsko, jako tylko pewien rodzaj takiego upoważnienia. Można też zauważyć, iż pierwsze z nich formułowane są na potrzeby teorii prawa, w nauce prawa administracyjnego zmierza sie do ograniczenia tego pojęcia bądź wskazania niejednolitości form władzy dyskrecjonalnej[77].

---

[71] W. Sz. Wachholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, Warszawa 1927, s. 18.

[72] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 114.

[73] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne, część ogólna,* Warszawa 2002, s. 83-87.

[74] Encyklopedia prawa administracyjnego, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, s. 62.

[75] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*. 5 wydanie, Warszawa 2012, s. 318.

[76] Leksykon prawa administracyjnego pod red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 484

[77] *Prawo administracyjne*…, E. Ochendowski, *op. cit*., s. 197 – 201.

Należy podkreślić, że swobodne działanie w żadnym razie nie oznacza dowolności. Organ, wykorzystując instytucję uznania, powinien wziąć pod uwagę cel ustawy, której przepisy konkretyzuje, interes społeczny oraz słuszny interes obywateli[78].

Warto również skonstatować, że zakres uznania administracyjnego ograniczony jest ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, głównie tymi, określonymi w art. 7 i 8 KPA:

Art. 7 [Zasada prawdy obiektywnej] W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Art. 8 [Zasada pogłębiania zaufania] Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Wynika to m.in. z tezy orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r. sygn. SA 820/81 :

„1. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter.

Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 KPA oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną.

3. Wyrażona w art. 7 KPA zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących " załatwieniu sprawy".

4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany - zgodnie z zasadą z art. 7 KPA - załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli

[78] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska – Daszkiewicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 95.

nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków".

W tym miejscu warto również przywołać pkt. 2 z tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 1981 r. sygn. SA 234/81:

2. Uprawnienie organu administracji państwowej do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym.

Rozwijając stwierdzenie, że uznanie administracyjne nie oznacza dowolności organów administracji w decydowaniu[79], należy podkreślić, że organ administracji jest związany wieloma czynnikami ograniczającymi jego swobodę. Na przykład, organ administracji nie może naruszać praw podmiotowych ustanowionych przez ustawodawcę w innych przepisach czy wynikających z rozstrzygnięć innych organów państwa[80]. Następnie należy podkreślić, że organ może stosować przepisy prawa tylko dla osiągnięcia celów społecznych, politycznych, itp. założonych przez ustawodawcę. Wiele ograniczeń może wynikać dla organu administracji również ze złożonych wcześniej obietnic publicznych, informacji urzędowej czy przyrzeczeń administracyjnych[81] (nie mylić z przyrzeczeniami publicznymi

[79] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit*., s. 313.

[80] „Współcześnie stosunki między jednostką a organem administracji reglamentującym jej sytuację w pewnym stopniu odeszły od modelu, w którym wyłącznie legalność działania administracji była brana pod uwagę przy ocenie prawidłowości i prawnej relewantności władczych działań administracji. Obecnie wymaga się aby działanie to było nie tylko legalne ale i rzetelne, tj. wolne od arbitralności, dające się racjonalnie wyjaśnić okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy, nie zawierające znamion szykany lub ekscesu (zarówno na rzecz jak i przeciw zainteresowanemu). Kierunek ten, niewątpliwie inspirowany rozwojem teorii praw człowieka przejawia się w wielu konstrukcjach ograniczających arbitralność (dowolność) działań administracji wobec jednostki nawet, gdy działania te skądinąd niewątpliwie mieszczą się w granicach swobody decydowania administracji, dotyczy to np. indywidualnych aktów administracyjnych: „swobodne uznanie" - zgodnie z ustalonym orzecznictwem (NSA, SA 820/81 z 11.06.1981) musi być realizowane w sposób odpowiadający uzasadnionemu interesowi obywatela, (chyba, że wchodzi on w konflikt z interesem ogólnym); w konstrukcji tej dopatrzyć się można przejawu myśli ogólniejszej, wyrażającej się w niemieckiej teorii konstrukcją „samozwiązywania" czy „samoograniczania" się administracji." Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 sierpnia 1992 r. sygn. I PA 5/92.

[81] „Jest niezgodne z zasadą zaufania do państwa i prawa, stanowiącą komponent konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 1 Konstytucji), gdy organ administracji zachował się odmiennie wobec osoby, której uprzednio oficjalnie udzielił informacji o praktyce stosowania prawa." Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 sierpnia 1992 r. sygn. I PA 5/92.

uregulowanymi w KC). Równie często ograniczenia swobody organu administracji mogą wynikać z aktów wewnętrznych wydanych przez organy nadrzędne.

Przepisy ustanawiające uznanie administracyjne mogą być różnie sformułowane[82]. Mogą one określać dokładnie stan faktyczny, lecz nie wiązać z nim obowiązku podjęcia określonego zachowania. W takich sytuacjach ustawodawca z reguły posługuje się określeniem „organ może". Inny sposób na ustanowienie uznania administracyjnego to określenie działania administracji bez wskazywania stanu faktycznego, kiedy działanie to ma być dokonane. W takiej sytuacji przepis stanowi, że organ coś ustala lub określa, bez wskazywania jakie warunki muszą być ustalone by organ coś ustalał lub określał. Z trzecim sposobem ustalania uznania administracyjnego mamy do czynienia wówczas, gdy przepis prawny posługuje się zwrotami nieostrymi przy opisie stanu faktycznego uzasadniającego działanie organu. Organ wydaje decyzje ze względu na spokój publiczny, względy bezpieczeństwa państwa – szeroko rozumiany interes społeczny. Pojęcie interesu społecznego (zwanego także publicznym), które jest trudne do zdefiniowania daje organowi swobodę do podejmowania działania, co powoduje, że sytuacja ta jest określana mianem swobodnej oceny stanu faktycznego.

Należy również przypomnieć, że uznanie administracyjne to nie tylko luzy decyzyjne, ale również swobodna ocena, rozumiana jako pojęcie nieostre wynikające z hipotezy normy prawnej. Od lat 20. XX wieku swobodna ocena nie jest częścią uznania administracyjnego. Pojęcie nieostre w przypadku uznania administracyjnego znajduje się w dyspozycji normy prawnej (podział na akty uznaniowe i związane), natomiast w przypadku swobodnej oceny w hipotezie normy prawnej (podział na akty ze swobodną oceną i bez swobodnej oceny). Najlepiej tą różnicę widać na poniższym przykładzie:

- osobie, która skończyła lat 80 przyznawany jest dodatek do emerytury – akt związany bez swobodnej oceny,
- osobie, która ukończyła lat 80 może być przyznany dodatek do emerytury – akt uznaniowy ze swobodną oceną,
- osobie starszej jest przyznawany dodatek do emerytury – akt związany ze swobodną oceną,
- osobie starszej może być przyznany dodatek do emerytury – akt uznaniowy ze swobodną oceną.

[82] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 314- 315.

Uznanie administracyjne jest stosowane z różnych przyczyn: np. ze względów techniki legislacyjnej, gdy ustawodawca chce uniknąć kazuistycznego wyliczenia albo jest niemożliwe z powodu na problematyczność przewidzenia wszystkich możliwych sytuacji, jakie mogą zaistnieć. Organ powinien też wziąć pod uwagę wszystkie możliwe względy, ważne jest to np. przy obsadzeniu stanowisk w administracji. W II RP decyzje w ramach uznania administracyjnego nie podlegały kontroli Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz nie wymagały uzasadniania[83].

Obecnie akty administracyjne w formie uznania administracyjnego są wraz z decyzjami związanymi poddawane kontroli sądowej, która jest ograniczona do legalności decyzji, nie obejmuje kwestii zasadności i celowości. Sąd poprzestaje na badaniu strony procesowej decyzji, a więc działań poprzedzających jej wydanie, np. obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego czy też ocena okoliczności na podstawie całego materiału dowodowego. Sąd bada również czy rozpatrzono daną sprawę w świetle całokształtu przepisów, które ją dotyczą.

Z orzeczeń sadów administracyjnych wynika w zasadzie wąskie ujecie uznania administracyjnego i odróżnianie go od stosowania pojęć niedookreślonych. Podkreśla się w związku z tym, iż uznanie administracyjne oznacza uprawnienie organu stosującego prawo do wyboru rozstrzygnięcia[84]. W przeciwieństwie do innych rodzajów luzów decyzyjnych traktuje sie je jako możliwość wyboru konsekwencji prawnych[85]. Wskazuje sie, ze wybór ten jest dokonywany, gdy ustawodawca przewiduje go bądź przez użycie terminu „może", bądź przez pozostawienie organom możliwości alternatywnych rozstrzygnięć[86]. Należy zwrócić uwagę na następujące orzecznictwo dotyczące uznania administracyjnego:

- wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r. sygn. SA 234/81 - Uprawnienie organu administracji państwowej do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym;

[83] Uznanie administracji, czyli władza organów administracji publicznej, A. Kaszuba [w] Styl – Słowa, Szkoła, pod red. J. Boć, Wrocław 2009, s. 175 – 182.

[84] Wyrok NSA z 30.6.1987 r., sygn. IV SA 129/87.

[85] Wyrok NSA z 27.2.2007 r., sygn. I OSK 579/06.

[86] Wyrok NSA z 19.12.2003 r., sygn. SA/Bk 393/03; Wyrok WSA z 9.6.2006 r., sygn. VI SA/Wa 2126/05, Wyrok TK z 2.9.2008 r., sygn. K35/06.

- wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r. sygn. SA 974/81 - Prowadząc postępowanie w sprawie zwolnienia od należności celnej, organ jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego;
- wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r. sygn. SA 910/80 - Pominięcie w uzasadnieniu decyzji oceny okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Decyzja administracyjna

Decyzja administracyjna jest najbardziej rozpowszechnioną i typową formą aktu administracyjnego[87]. Każda decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym, ale nie każdy akt administracyjny przybiera formę decyzji[88]. Jest to pojęcie kluczowe dla prawa administracyjnego. Może być rozpatrywane w dwóch ujęciach materialnym i procesowym[89]. Decyzja w ujęciu materialnym to akt stosowania normy prawa administracyjnego[90]. „W tym ujęciu decyzja administracyjna stanowi wynik konkretyzacji normy prawa administracyjnego pośrednio kształtującej sytuację prawną adresata - jest rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej”[91]. Natomiast decyzja w ujęciu procesowym to prawna forma działania administracji, rodzaj aktu administracyjnego[92]. „Decyzja w tym rozumieniu definiowana jest jako akt administracyjny indywidualno-konkretny, zewnętrzny i władczy, wydany na podstawie norm administracyjnego prawa materialnego. Zalicza się ją do czynności prawnych organów administracji, dlatego też często określana jest jako akt woli organu administracji”[93]. J. Zimmermann uznaje, że: „Bezwzględnie obowiązująca norma prawa administracyjnego może przewidzieć swoją konkretyzację wyłącznie w formie decyzji i wtedy żadne alternatywy dla decyzji nie mogą

[87] J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 178.

[88] E. Ura, *Prawo administracyjne*, *op. cit.*, s. 118.

[89] *Prawo administracyjne*…, pod red. B. Orlik, *op. cit.*, s. 93.

[90] W. Nowak, *Wybrane zagadnienia wiedzy o prawie*, Warszawa 2010, s. 134 – 136.

[91] Leksykon prawa administracyjnego pod red. E. Bojanowski, K. Żukowski, *op. cit*., s. 46.

[92] W. Nowak, *Wybrane zagadnienia…, op. cit.,* s. 134 – 136.

[93] Leksykon prawa administracyjnego pod red. E. Bojanowski, K. Żukowski, *op. cit*., s. 47.

być zastosowane”[94]. „Decyzja administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym. Rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Tryb jej wydania, kryteria prawidłowości i wadliwości oraz skutki prawne wadliwości są szczegółowo unormowane przepisami prawa”[95]. „W doktrynie prawa administracyjnego jest definiowana jako jednostronne wiążące rozstrzygnięcie woli organu administracji publicznej o charakterze władczym, które kształtuje prawa i obowiązki indywidualnie oznaczonego podmiotu w konkretnej sytuacji”[96]. W projekcie Przepisów ogólnych prawa administracyjnego w art. 5 ust. 1 pkt. 1 decyzję zdefiniowano w następujący sposób: „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej temu aktowi”.

Obecnie Kodeks postępowania administracyjnego definiuje decyzję w art. 104 w § 1 i § 2: „§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.
§ 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”.

W świetle art. 104 KPA, organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Jest władczym, jednostronnym oświadczeniem woli tego organu, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie[97].

E. Ura wymienia, że zgodnie z art. 107 KPA do niezbędnych elementów decyzji należą:
„1.oznaczenie organu administracji publicznej, który wydał decyzję,
2. data wydania decyzji,
3. oznaczenie strony lub stron, do których decyzja jest kierowana,
4. powołanie podstawy prawnej decyzji,
5. osnowa, czyli rozstrzygnięcie istoty sprawy,
6. uzasadnienie faktyczne i prawne,
7. pouczenie, czyli: czy i w jakim trybie przysługuje odwołanie od decyzji,

[94] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, *op. cit.*, s. 302.

[95] E. Ura, *Prawo administracyjne*, *op. cit.*, s. 118.

[96] Encyklopedia prawa administracyjnego, pod red. M. Domagały, *op. cit.*, s. 64.

[97] Wyrok WSA w Warszawie z dn. 1.08.2007r., sygn. VII SA/Wa 566/07.

8. podpis pracownika, który w imieniu lub z upoważnienia organu administracji wydał decyzję – z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego,
9. jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu,
10. decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności powództwa lub skargi"[98].

Formę decyzji przyjmują też rezerwacja, koncesja, pozwolenie, zezwolenie, zgoda, licencja, rozkaz personalny, itp.[99].

Koncesja

Jest to jeden z przejawów działalności reglamentowanej, który może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, na czas nieoznaczony i umożliwia wykonywanie działalności nią objętej na terytorium całego kraju. Jest to decyzja uznaniowa i konstytutywna[100].

Katalog działalności gospodarczej, której wykonywanie wymaga uzyskania koncesji zawiera art. 46 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej:
Art. 46 [Zakres objęty koncesją]
1. Uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie:
1) poszukiwania, rozpoznawania złóż węglowodorów oraz kopalin stałych objętych własnością górniczą, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów;
2) wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
3) wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią;
4) ochrony osób i mienia;

[98] E. Ura, *Prawo administracyjne*, *op. cit.*, s. 118.

[99] *Decyzja administracyjna* [w:] *Mała Encyklopedia Prawa*, pod red. U. Kalina – Prasznic, Warszawa 2005, s. 80 – 81.

[100] *Koncesja* [w:] Leksykon prawniczy, pod red. U. Kalina - Prasznic, Wrocław 1999, s. 161.

5) rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, z wyłączeniem programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozprowadzane naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych;
6) przewozów lotniczych;
7) prowadzenia kasyna gry.
2. Szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw.
3. Wprowadzenie innych koncesji w dziedzinach działalności gospodarczej mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia oraz wymaga zmiany niniejszej ustawy.

W tym miejscu warto porównać koncesję z zezwoleniem. Wszystkie normy prawne dotyczące koncesji znajdują się w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, natomiast w przypadku zezwolenia normy porozrzucane są po różnych aktach. W przypadku koncesji, spełnienie określonych warunków jest jedynie warunkiem wstępnym, ponieważ dopiero spośród wszystkich spełniających te warunki, wybiera się najlepszego i temu przyznaje się koncesję. W przypadku zezwolenia, z kolei, jest zupełnie inaczej. Po spełnieniu określonych kryteriów organ administracji ma obowiązek wydać decyzję określonej treści. Zatem jak łatwo zauważyć koncesja reglamentuje, ogranicza ilość, a zezwolenie po prostu stwierdza fakt spełnienia określonych prawem wymagań[101].

Zezwolenie

Jest to akt administracyjny ustalający uprawnienia danej jednostki. Jest stosowany w sytuacjach, gdy państwo najpierw wprowadza zakaz pewnych działań, a następnie ustanawia od tego zakazu wyjątki. Jako przykład można podać zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych[102].

Licencja

Jest to decyzja konstytutywna, zawsze na wniosek. Procedurę zawsze musi zainicjować sam zainteresowany. Licencja umożliwia zainteresowanemu wykonywanie jakiejś

[101] W. Nowak, *Wybrane zagadnienia* …, , *op. cit.*, s. 138 -139.

[102] *Ibidem.*, s. 136 – 137, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*…, *op. cit.*, s. 203 – 211.

działalności i potwierdza fakt, że dany podmiot może jakąś czynność wykonywać, bowiem spełnia postawione przez prawo kryteria[103].

Czynności cywilnoprawne

Ta forma wykorzystywana jest głównie w stosunkach majątkowych[104]. Działając w sferze prawa cywilnego, organy administracyjne występują najczęściej jako organy osób prawnych, np. Skarbu Państwa, gminy czy powiatu i dysponują wtedy odpowiednio majątkiem Skarbu Państwa czy mieniem komunalnym[105]. W celu pozyskania dóbr niezbędnych do funkcjonowania aparatu administracji, zawiera się umowy cywilnoprawne takie jak np. umowa najmu czy dzierżawy[106].

Akt administracyjny powodujący bezpośrednie skutki cywilnoprawne to akt na podstawie którego adresat nabywa uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym lub zostaje zobowiązany do wykonania cywilnoprawnych obowiązków, np. akt wywłaszczenia nieruchomości, który przenosi prawo własności[107].

Czynności cywilnoprawne to „te wszystkie sytuacje, w których organy administracji podejmuj różne działania wykorzystując obok norm prawa administracyjnego normy prawa cywilnego”[108]. Typową czynnością cywilnoprawną jest umowa, która jednak ze swojej istoty stanowi w prawie administracyjnym element obcy, mimo to jest ona wykorzystywana jako jedna z prawnych form działania administracji. Umowa jest aktem dwustronnym i wymaga do swego powstania zgodnej woli dwóch stron.

Czynności cywilnoprawne w działalności administracji związane są z:

- uzyskiwaniem określonych dóbr lub świadczeń na rzecz samych organów administracji,
- zapewnieniem ludności określonych świadczeń , jeżeli należy to do zadań organów administracji,
- realizacją zadań związanych z dysponowaniem majątkiem przez organy administracyjne[109].

[103] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…, op. cit*., s. 203 – 211.

[104] Z. Muras, *Podstawy prawa*, *op. cit.*, s.139.

[105] *Prawo administracyjne*…, pod red. M. Stahl, *op. cit.*, s. 472 – 482.

[106] B. Szmulik, *Zarys prawa administracyjnego*, *op. cit*., s. 101.

[107]W. Nowak, *Wybrane zagadnienia …, op. cit*., s. 143 – 146.

[108] Z. Muras, *Podstawy prawa*, *op. cit.*, s.139 – 140.

[109] Z. Muras, *Podstawy prawa*, op. cit., s.139 – 140.

Jako przykłady poszczególnych typów można podać odpowiednio: zawarcie umowy związanej z pomalowaniem budynku, w którym mieści się organ administracji (dla typu pierwszego), zapewnienie dostaw wody czy gazu (dla drugiego), zawarcie umowy użytkowania wieczystego czy dzierżawy (dla trzeciego).

Ugoda administracyjna

Niektórzy autorzy mają wątpliwości, co do tego, że ugoda administracyjna jest oddzielną formą[110]. Jej problematyka została uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego w rozdziale 8:

Art. 114 [Dopuszczalność ugody] W sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę - jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa.

Art. 115 [Czas zawarcia] Ugoda może być zawarta przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie.

Art. 116 [Wyznaczenie terminu]

§ 1. Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia.

§ 2. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony terminu wyznaczonego w myśl § 1, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji.

Art. 117 [Forma i treść]

§ 1. Ugodę sporządza się w formie pisemnej. Powinna ona zawierać: oznaczenie organu, przed którym została zawarta, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron oraz podpis pracownika organu administracji publicznej, upoważnionego do sporządzenia ugody.

§ 2. Organ administracji publicznej utrwala fakt zawarcia ugody w aktach sprawy, w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody.

Art. 118 [Zatwierdzenie]

[110] *Ugoda* [w:] Leksykon prawniczy, pod red. U. Kalina –Prasznic, *op. cit.*, s. 490.

§ 1. Ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta.

§ 2. Jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się odpowiednio przepis art. 106.

§ 3. Organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu, o którym mowa w § 2, albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron.

Art. 119 [Rozwinięcie]

§ 1. Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie; postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody.

§ 2. W przypadku gdy ugoda zawarta została w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym zamieszcza się wzmiankę w tym postanowieniu.

§ 3. Łącznie z postanowieniem zatwierdzającym ugodę doręcza się stronom odpis ugody.

Art. 120 [Wykonalność ugody]

§ 1. Ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne.

§ 2. Organ administracji publicznej, przed którym została zawarta ugoda, potwierdza jej wykonalność na egzemplarzu ugody.

Art. 121 [Skutki] Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego.

Art. 122 [Odesłanie] W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji.

Ugoda jest pisemnym porozumieniem zawartym między stronami postępowania administracyjnego przed organem pierwszej lub drugiej instancji, przed którym toczy się postępowanie administracyjne, i zatwierdzonym przez ten organ po skontrolowaniu jego prawidłowości.[111] Podstawową przesłanką jest sporny charakter sprawy.[112] Sprawy, w których uczestniczą co najmniej dwie strony o spornych interesach mogą zostać załatwione

[111] Z. Muras, *Podstawy prawa*, *op. cit.*, s.138 – 139.

[112] *Prawo administracyjne*.., pod red. B. Orlik, *op. cit.*, s. 120-122.

w postaci ugody zawartej przed organem administracji. W tym miejscu należy powołać się na art. 13 KPA:

Art. 13 [Zasada ugodowego załatwiania spraw]

§ 1. Sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna).

§ 2. Organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody.

Strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Ugoda może być zawarta przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie I instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w tej sprawie. Ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta, powinna zostać zawarta na piśmie[113]. Termin do jej zawarcie zostaje wyznaczony przez urzędnika prowadzącego postępowanie administracyjne, jeśli w tym terminie nie zostanie zawarta to organ załatwia sprawę poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Zatwierdzona ugoda wywołuje takie same skutki jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie i które powinno być wydanie w ciągu 7 dni od dnia zawarcia ugody. Organ administracji publicznej odmawia zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu (jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ) albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron. Ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne[114].

Stworzenie możliwości zawarcia ugody w postępowaniu administracyjnym ma umożliwić stronom ukształtowanie uprawnień i obowiązków, które z zasady są ustalane w drodze decyzji. Uprawnienia i obowiązki mają charakter publicznoprawny, co powoduje, że organ kieruje tym postępowaniem, badając czy zawarta ugoda odpowiada wymogom prawa i interesu społecznego[115]. Należy jednak podkreślić, że prawa i obowiązki określone ugodą administracyjną czerpią moc nie z woli stron, lecz z woli organu administracji, który ugodę zatwierdził. Zatwierdzenie jest koniecznym elementem ugody, tak samo koniecznym

[113] *Prawo administracyjne*…, pod red. M. Stahl, *op. cit.*, s. 472 – 482.

[114] *Prawo i postępowanie…*, pod red. A. Gacka-Asiewicz, *op. cit.*, s. 44.

[115] W. Nowak, *Wybrane zagadnienia*…, *op. cit.*, s. 141 – 142.

jest porozumienie stron. Ugoda ma, więc budowę dwuczłonową, składa się z dwóch równorzędnych elementów składowych: porozumienia stron w kwestiach spornych oraz zatwierdzenia porozumienia przez organ administracji, przed którym toczy się postępowanie[116].

Podsumowując, ugoda ma walor rozstrzygnięcia merytorycznego w sporze, w którym występują co najmniej dwie strony o sprzecznych interesach. Jednak należy podkreślić, że niewiele postępowań ma taki charakter. Ugodowe załatwienie sprawy generuje mniejsze koszty społeczne i finansowe, jest również szybsze, ponieważ jeżeli strony same dojdą do jakiegoś porozumienia to ani nie będzie odwołań, ani nie będzie skarg do WSA. Aktywność administracji ogranicza się tylko do zatwierdzenia ugody (ugoda doszła do skutku, a regulacje procesowe zostały zachowane) aktem administracyjnym zwanym postanowieniem. Ugody nie stwierdza się, jeżeli strony nie doszły do porozumienia, ugoda jest sprzeczna z interesem społecznym, ugoda jest sprzeczna z przepisami prawa albo doszło do pokrzywdzenia jednej ze stron[117].

Przyrzeczenie administracyjne

Przyrzeczenie administracyjne nie ma nic wspólnego z przyrzeczeniem publicznym uregulowanym w KC, ani z przyrzeczeniem wyborczym[118]. Jest jedną z form działania administracji, u podstaw, której znajdują się normy prawa administracyjnego. Jego definicja została ukształtowana przez naukę prawa administracyjnego i orzecznictwo[119]. Przyrzeczenie administracyjne jest to złożenie przez organ administracji publicznej oświadczenia woli, w którym organ zobowiązuje się do załatwienia sprawy w przyszłości w określony sposób[120].

Oświadczenie wiąże organ, jeżeli nie jest:

- sprzeczne z prawem,
- niemożliwe do wykonania,
- złożone na podstawie błędnych ustaleń faktycznych,
- złożone na podstawie stanu faktycznego, który uległ zmianie, czego nie można było przewidzieć.

[116] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*…, *op. cit.*, s. 203 – 211.

[117] *Prawo administracyjne w pytaniach*…, pod red. I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 111 – 112.

[118] *Ibidem.*, s. 110 – 111.

[119] *Prawo administracyjne*…, pod red. B. Orlik, *op. cit.*, s. 122 – 123.

[120] *Prawo administracyjne*…, pod red. M. Stahl, *op. cit.*, s. 482 – 486.

Po prostu jeżeli organ przyrzeka w sposób publiczny, można dochodzić roszczeń[121].

Informacja urzędowa

Informacja urzędowa nie ma nic wspólnego z informacją publiczną. Jest to po prostu sposób na uzyskiwanie informacji na temat funkcjonowania organu władzy, bowiem informacje nieprzetworzone są wydawane obywatelom na wniosek. Klasycznym przykładem informacji urzędowej są interpretacje podatkowe. Interpretacje indywidualne są to pisemne interpretacje przepisów podatkowych w konkretnej sytuacji przez organy podatkowe. Natomiast interpretacji ogólnej dokonuje minister. Kierując się interpretacją nie można ponieść konsekwencji negatywnych. Nawet jeżeli interpretacja była błędna to i tak jest ona stosowana do czasu wydania nowej[122].

Porozumienie administracyjne

Porozumienie jest dwustronną lub wielostronną czynnością z zakresu prawa administracyjnego, dokonaną przez podmioty wykonujące administrację publiczną, a dochodzącą do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli tych podmiotów, należącą do niewładczych form działania administracji[123]. Jest ono podobne do czynności cywilnoprawnych. Opiera się na zasadzie równości stron, niemożliwe jest pomiędzy organami pozostającymi w stosunku podległości. Przedmiotem porozumienia są zobowiązania (nie sensie cywilnoprawnym) do wykonania zadań ze sfery administracji publicznej. Polegają one na przenoszeniu kompetencji lub upoważnieniu do wykonywania kompetencji. Przewidują wspólne wykonywanie zadań nałożonych na podmioty, które są stornami porozumienia albo przeniesienie pewnych zadań z jednego podmiotu na drugi. W wyniku porozumienia może nastąpić przeniesienie zadań jednego organu na drugi lub też upoważnienie pracowników jednego organu przez drugi organ do załatwiania spraw administracyjnych w jego imieniu. Organy państwowe samorządowe nie mogą zmieniać zakresu swoich kompetencji, mogą zobowiązać się do stosowania tych kompetencji w określony sposób.

[121]W. Nowak, *Wybrane zagadnienia …, op. cit.*, s. 142 – 143.

[122] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…, op. cit.*, s. 203 – 211.

.[123] Z. Muras, *Podstawy prawa, op. cit.*, s. 138 – 139.

Stronami porozumienia są wszelkie podmioty prawa administracyjnego, więc jednostki niemające osobowości prawnej. Przynajmniej jedna ze stron porozumienia powinna być jednostką realizującą funkcje administracji publicznej.

Przykładem porozumienia administracyjnego jest porozumienie międzygminne z ustawy o samorządzie gminnym, które jest zawierane w celu powierzenia jednej z gmin.

Jako porozumień administracyjnych nie traktuje się uzgadniania treści aktów normatywnych i administracyjnych przez organy administracyjne przed ich wydaniem.

Czynności faktyczne (materialno-techniczne)

Przez czynności faktyczne w działaniach organów administracji rozumie się „zdarzenia niemające oparcia w normach prawnych, lecz rodzące określone skutki prawne". Czynności faktyczne to wszystkie czynności materialno-techniczne organu administracji lub jego funkcjonariuszy, wykonywane w toku urzędowania[124]. Czynności faktyczne kształtują stosunki prawne przez fakty, a nie przez reguły postępowania[125].

Mają one charakter pomocniczy do właściwych czynności organów administracji. Czynność faktyczna jest określoną formą postępowania organu administracji bez ważnej podstawy prawnej, jednakże na podstawie upoważnienia ustawowego lub aktu pozaustawowego, prowadzącą w wyniku jej dokonania do skutków prawnych[126]. Dobrym przykładem czynności materialno - technicznych jest prowadzenie akt i archiwizacji przez organy administracji czy sporządzanie notatek służbowych. Czynności te wywołują skutki prawne przez fakt ich dokonania przez organ administracji lub upoważnionych przedstawicieli tego organu[127]. Technika dokonywania takich czynności nie musi być uregulowana przepisami prawa, jednak przepisy prawa muszą upoważniać organy administracji do dokonywania takich czynności. Wymóg ten nie dotyczy czynności materialno – technicznych, podejmowanych w sferze wewnętrznej administracji. Wówczas czynności te są związane z szeroko rozumianą pracą organu administracji i wówczas

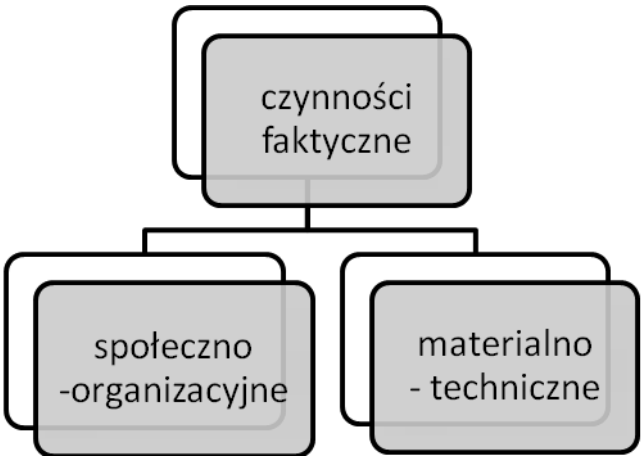
[124] *Ibidem*., s. 140 – 141.

[125] *Prawo administracyjne,* pod red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 329.

[126] Z. Muras, *Podstawy prawa*, *op. cit.*, s. 139 – 140; *Prawo administracyjne w pytaniach*…, pod red. I.Lipowicz, *op. cit.*, s.114.

[127] *Prawo administracyjne*..., pod red. B. Orlik, *op. cit*., s. 123 – 125.

podstawa prawna dla dokonania tego typu czynności może zawarta w aktach prawnych pozaustawowych[128].



Wykres 5. Podział czynności faktycznych.

Niektórzy autorzy[129] dzielą czynności faktyczne autorów na:

- działania społeczno-organizacyjne (społeczno-organizatorskie) – działania, które może podejmować każda organizacja społeczna, należą do działań niewładczych. Forma działania administracji o charakterze faktycznym i niewładczym. Spełniają ważną funkcję wspierającą i uzupełniającą podstawową działalność administracji publicznej, podejmowaną w innych formach[130]. Konieczność ich wyodrębnienia postulował J. Starościak w swojej monografii[131];
- czynności materialno-techniczne – działania organów administracji, które będąc czynnościami faktycznymi oparte są na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne. Są formą działania administracji o charakterze faktycznym i władczym, występującą zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej działania administracji. Nie są podejmowane w celu wywołania określonych skutków prawnych[132].

Podsumowanie

W refleksji uogólniającej należy stwierdzić, że:

[128] *Prawo administracyjne*.., pod red. M. Stahl, *op. cit*., s. 486 – 495.

[129] *Prawo administracyjne,* pod red. M. Wierzbowski, *op. cit*., s. 330-331.

[130] *Encyklopedia*…, pod red. M. Domagały, *op. cit.,* s. 55-56.

[131] J. Starościak, *Prawne formy działania*…, *op. cit.,* s. 282-295.

[132] *Encyklopedia*…, pod red. M. Domagały, *op. cit.,* s. 54-55.

- W nauce prawa administracyjnego panuje dyskurs, jakie formy działalności administracji należy zaliczyć do prawnych form działań administracji;
- W literaturze termin prawne formy działania administracji został użyty po raz pierwszy przez J. Starościaka w jego monografii, właśnie o tym tytule;
- Organy administracji publicznej zobligowane są do podejmowania różnego rodzaju działań, a zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa;
- Akt administracyjny to podstawowa forma działania administracji;
- Formy działania administracji podlegają kontroli sądów administracyjnych;
- Analiza współczesnych koncepcji uznania administracyjnego wskazuje na dwie podstawowe możliwości ujmowania tego zagadnienia. Można traktować je szeroko, jako wszystkie sposoby przyznawania przez prawo elastyczności organowi administracyjnemu bądź wąsko, jako tylko pewien rodzaj takiego upoważnienia;
- Każda decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym, ale nie każdy akt administracyjny przybiera formę decyzji.

Wykaz wykresów

- Wykres 1. Prawne formy działania administracji – podziały; opracowanie własne
- Wykres 2. Wadliwość aktu administracyjnego; opracowanie własne
- Wykres 3. Trwałość (prawomocność) aktu administracyjnego; opracowanie własne
- Wykres 4. Rodzaje aktów administracyjnych; opracowanie własne
- Wykres 5. Podział czynności faktycznych; opracowanie własne

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, Nr 30, poz. 168 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93
4. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643 z późn zm.
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, Nr 137, poz. 926
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.
7. Borkowski J., *„Decyzja administracyjna”*, Warszawa 1970.
8. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *„Prawo administracyjne, część ogólna”,* Warszawa 2002.
9. *„Encyklopedia prawa administracyjnego”*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
10. *„Instytucje prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego”,* tom 1, pod red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa, 2010.
11. Kasznica S., *„Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze”*, Poznań 1946.
12. Kaszuba A., *„Uznanie administracji, czyli władza organów administracji publicznej”,* [w:] *„Styl –Słowa, Szkoła”,* pod red. Boć J., Wrocław 2009.
13. Kędziora R., *„Ogólne postępowanie administracyjne”*, Warszawa 2010.
14. *„Leksykon prawa administracyjnego”* pod red. Bojanowski E., Żukowski K., Warszawa 2009.
15. *„Leksykon prawniczy”*, pod red. Kalina – Prasznic U., Wrocław 1999.
16. *„Mała Encyklopedia Prawa”*, pod red. Kalina – Prasznic U., Warszawa 2005.
17. Muras Z., *„Podstawy prawa”*, Warszawa 2008.
18. Ochendowski E., *„Prawo administracyjne. Część ogólna”,* Toruń 2004
19. *„Prawne formy działania administracji, System Prawa Administracyjnego”,* tom 5, pod red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2013.
20. *„Prawo administracyjne”*, pod red. Wierzbowski M., Warszawa 2011.

21. *„Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie”,* pod red. Stahl M., Warszawa 2013.
22. *„Prawo administracyjne. Repetytorium”*., pod red. Orlik B., Puczko A., Warszawa 2012.
23. *„Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach”,* pod red. Lipowicz I., Warszawa 2012.
24. *„Prawo i postępowanie administracyjne w pigułce”* pod red. Gacka-Asiewicz A., Warszawa 2013.
25. *„Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego”*, tom 9, pod red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2010.
26. Starościak J., *„Prawne formy działania administracji”,* Warszawa 1957.
27. Szmulik B., Serafin S., Miaskowska – Daszkiewicz K., *„Zarys prawa administracyjnego”*, Warszawa 2011.
28. Peretiatkowicz A., *„Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego”*, Poznań 1947.
29. Wachholz W. Sz., *„Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym”,* Warszawa 1927.
30. Woś T., *„Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie”,* Warszawa 1978.
31. Ura E., *„Prawo administracyjne”,* Warszawa 2012.
32. Nowak W., *„Wybrane zagadnienia wiedzy o prawie”,* Warszawa 2010.
33. Ziemski K.M., *„Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji”,* Poznań 2005.
34. Zimmermann M., Jaroszyński M., Brzeziński W., *„Polskie prawo administracyjne”,* Warszawa 1956.
35. Zimmermann M., *„Pojęcie administracji publicznej a ‘swobodne uznanie’”,* Poznań 1959.
36. Zimmermann J., *„Prawo administracyjne”,* Warszawa 2012.

ROZDZIAŁ II

ADMINISTRACJA FINANSOWA W POLSCE – ZARYS HISTORYCZNY, ORGANIZACJA ORAZ ZASADY FUNKCJONOWANIA APARATU FINANSOWEGO

Katarzyna Podsiad[133]**,**

Słowa kluczowe: administracja, administracja finansowa, organizacja, zarządzanie

Keywords: administration, financial administration, organization, management

Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia obowiązującą strukturę administracji skarbowej w Polsce, opisuje pracę Ministerstwa Finansów, izb skarbowych i urzędów skarbowych oraz zadania nałożone na te instytucje. Opisany został również przebieg wydarzeń historycznych na przestrzeni XIX i XX wpływających na rozwój całego aparatu finansowego.

Administracja to pojęcie, które wywodzi się z łacińskiego słowa „ad*ministrare”*, co oznacza służyć, kierować czy zarządzać. Termin ten jest synonimem pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania. Administracja podatkowa należy do gałęzi prawa publicznego, która współtworzy system prawa państwowego i kieruje całokształtem tych stosunków między państwem a jednostką, których treścią jest obowiązek podatkowy[134].

Administracja podatkowa jako dział działalności władzy publicznej towarzyszy nam od chwili powstania instytucji państwa, a nawet można stwierdzić, że towarzyszy

[133]**Katarzyna Podsiad** - studentka I roku II stopnia studiów magisterskich na kierunku Administracja w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie, uczestniczka konferencji o zasięgu ogólnopolskim oraz międzynarodowym. Aktywna członkini stowarzyszenia studentów „Bez Granic” i Międzywydziałowego Koła Naukowego Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie - „MiKoNa"

[134]A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe,* wyd. 5, Warszawa 2010, s.132.

człowiekowi od początku jego istnienia. Już za czasów Chrystusa pojawia się podatek na świątynię opisany w Ewangelii św. Mateusza. Podatki pojawiają się również w starożytnym Egipcie, Rzymie czy w Grecji.

Polska administracja podatkowa kształtuje się dopiero po odzyskaniu niepodległości. Stworzone podczas zaborów różnorodne systemy skarbowe potrzebują ujednolicenia. Dlatego też jednym z najpilniejszych zadań władz państwowych było zunifikowanie ustawodawstwa podatkowego, stworzenie własnego systemu podatkowego, zdolnego dostarczyć niezbędnych dochodów dla wypełnienia zadań państwa[135].

Już w 1919 roku powołana zostaje Komisja, która to przygotowuje projekt ustawy o jednolitej organizacji władz i urzędów skarbowych. Prace nad projektem doprowadzają do uchwalenia 31 lipca 1919 roku przez Sejm Ustawodawczy ustawy „O tymczasowej organizacji Władz i Urzędów Skarbowych". Ustawa ta stworzyła podwaliny dzisiejszego kształtu administracji skarbowej oraz wprowadziła naczelną władzę kierowniczą sprawowaną przez Ministerstwo Skarbu, a także wprowadziła Izby Skarbowe, które bezpośrednio podlegały Ministerstwu Skarbu oraz nadzorowały Urzędy Skarbowe.

Rozporządzenie wykonawcze do ustawy o organizacji Władz i Urzędów Skarbowych na obszarze Województw: Białostockiego, Kieleckiego, Lubelskiego, Łódzkiego i Warszawskiego, wydane na zasadzie art.12, 13 i 15 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. określało szczegółowy zakres czynności wykonywanych przez Izby Skarbowe oraz ich schemat organizacyjny. I tak Izby podzielono na wydziały: ogólny, podatków bezpośrednich, kasowy, akcyzowy i monopolów skarbowych.

Natomiast Urzędy Skarbowe podległe Izbą Skarbowym zgodnie z ustawą o tymczasowej organizacji Władzy i Urzędów Skarbowych dzieliły się na:

- urzędy skarbowe do spraw podatków i opłat skarbowych na czele z naczelnikiem skarbowym,
- urzędy skarbowe do spraw kas skarbowych na czele ze skarbnikiem, które były urzędami przeznaczonymi do pobierania, przechowywania i wydawania środków państwowych ,
- urzędy skarbowe do spraw akcyz i monopolów państwowych na czele z naczelnikiem akcyzowym.

W latach trzydziestych XX wieku wprowadzone zostały kolejne bardzo ważne zmiany w organizacji systemu administracji podatkowej. Duży postęp osiągnięto przez wprowadzenie w życie Ordynacji podatkowej z 15 marca 1934 roku. Do czasu wydania Ordynacji w Polsce

[135] *Ibidem*., s. 331.

nie było ogólnego prawa podatkowego, to jest aktów (aktu) prawnych odnoszących się do wszystkich lub większości podatków[136]. Była ona jedną z pierwszych na świecie kodyfikacji ogólnego prawa podatkowego. Wcześniej tego rodzaju kodeksy zostały uchwalone jedynie w Niemczech (Reichsabgabenordnung z 13 grudnia 1919 r.) i Czechosłowacji (ustawa z 15 czerwca 1927 r. o podatkach bezpośrednich)[137]. Wielokrotne zmiany konstrukcji systemu administracji podatkowej, jego uzupełnianie, szybki rozwój państwowości zostaje przerwany przez wybuch II wojny światowej 1 września 1939 roku.

Po zakończeniu II wojny światowej zgodnie z wykazem Ministra Skarbu na dzień 31 grudnia 1945 r. administracja podatkowa została podzielona na 15 izb skarbowych, 337 urzędów skarbowych, 58 urzędów skarbowych akcyz i monopolów oraz 15 urzędów rewizyjnych.

Izby skarbowe dzieliły się na wydziały: ogólny, budżetowy, podatków i opłat oraz dochodów państwowych. W urzędach skarbowych do 1948 roku funkcjonowały 3 działy: wymiarowy, egzekucyjny i wymiarowo- kasowy. Od roku 1949 urzędy skarbowe dzieliły się już na 6 działów: ogólny, budżetowy, podatków i opłat, dochodów państwowych, rachunkowo- kasowy, egzekucyjny.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 marca 1950 roku urząd Ministra Skarbu został zmieniony w Urząd Ministra Finansów, który miał objąć nadzór nad finansami państwa. Zniesiono również władze terenowe pierwszej oraz drugiej instancji, a ich obowiązki przekazano radom nadzorczym.

Na mocy uchwały 28 maja 1975 roku wprowadzono dwustopniowy podział administracyjny Państwa oraz utworzono 23 Okręgowe Zarządy Dochodów Państwa i Kontroli Finansowej. Do ich zadań należała całość spraw związanych z poborem i kontrolą dochodów budżetu centralnego, dotacjami udzielanymi z tego budżetu oraz kontroli finansowej[138]. Natomiast pracownicy administracji skarbowej zostają przesunięci do gmin, a ich nowe obowiązki widocznie odbiegają od dotychczasowo wykonywanych zadań.

[136]D. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa Komentarz,* wyd. II, Wrocław 1999, s. 8.

[137]A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo..., op. cit.*, s. 339.

[138]Izba Skarbowa w Warszawie, *Rys historyczny administracji skarbowej od 1918 roku,* dokument elektroniczny: http://www.is.waw.pl/Download/PlikiDoPobrania/Polska_administracja_skarbowa_1918r.pdf (dostęp15.03.2013).

Jednak już 29 grudnia 1982 roku zostaje przyjęta ustawa „O urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych", która jest pierwszym krokiem w stronę wielkiego postępu. Na mocy ww. ustawy przywrócono urzędy i izby skarbowe.

Tworzenie nowoczesnego systemu administracji podatkowej, transformacja ustrojowa, rozwój prowadzą do kolejnych reform. I tak w latach dziewięćdziesiątych znowelizowano prawne podstawy działania państwowych organów podatkowych[139]. 4 września 1996 roku uchwalono ustawę o urzędach i izbach skarbowych, a 23 grudnia 1996 roku Minister Finansów w zarządzeniu nr 86 w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów określił strukturę i organizację, a także ustalił wzór statutów nadawanych tym urzędom.

W 1992 roku w wyniku reformy kontroli wykonywanej do tej pory przez izby skarbowe wprowadzono instytucję Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz 49 urzędów kontroli skarbowej, które to przejęły zadania izb.

Powołanie do życia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacji podatkowej przez wielu praktyków i teoretyków zwanej często Konstytucją podatkową, a to gównie za sprawą szerokiej regulacji podatkowo- prawnej, również wprowadza wiele zmian do dotychczasowej administracji skarbowej. Ustawa ta obowiązuje do dnia dzisiejszego. Jej celem było zwiększenie zaufania do prawa podatkowego i administracji podatkowej, a także rozszerzenie prawnej ochrony podmiotu stosującego się do posiadanej interpretacji prawa podatkowego i poprawa przejrzystości regulacji prawnych w tym zakresie[140].

Obecny kształt strukturalny administracji podatkowej w Polsce kształtuje się następująco: Ministerstwo Finansów - zakres zadań ministerstwa obejmuje nie tylko realizowanie dochodów i wydatków budżetu państwa, ale również jego nadzór. Ponadto ministerstwo zajmuje się systemem finansowania samorządu terytorialnego, sfery budżetowej i bezpieczeństwa państwa oraz zarządza długiem publicznym. Wykonuje również zadania dotyczące funkcjonowania rynku finansowego, w tym banków, zakładów ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych oraz dotyczące obrotu papierami wartościowymi. Ponadto inicjuje

[139]Izba Skarbowa w Warszawie, *Rys historyczny administracji skarbowej od 1918 roku,* dokument elektroniczny: http://www.is.waw.pl/Download/PlikiDoPobrania/Polska_administracja_skarbowa_1918r.pdf (dostęp15.03.2013).

[140]Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne,* wyd. I, Warszawa 2010, s. 69.

politykę rządu odnośnie rynku papierów wartościowych[141]. Ministerstwo Finansów jest organem obsługującym Ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Organ ten zostało podzielone na Gabinet Polityczny Ministra Finansów jako organ pomocniczy Ministra Finansów oraz na 38 komórek organizacyjnych, w tym na 32 departamenty i 6 biur.

Minister finansów jest organem podatkowym, jako organ pierwszej instancji w sprawach dotyczących wznowienia postępowania czy zmiany lub uchylenia decyzji, a także w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji lub jej wygaśnięcia. To właśnie Minister Finansów do spraw finansów publicznych jest organem odwoławczym w ww. zakresie. Ponadto zgodnie z art. 14 § 1 Ordynacji podatkowej Minister właściwy do spraw finansów publicznych:

- sprawuje ogólny nadzór w sprawach podatkowych;
- dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, dokonując w szczególności jego interpretacji, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości[142].

Uprawnienia jakie obejmuje swym zakresem Minister Finansów są bardzo szerokie, oprócz nadzoru nad całą administracją podatkową tworzy on również prawo podatkowe poprzez projektowanie i wydawanie ustaw, rozporządzeń czy zarządzeń. Organizacja poboru podatków i innych należności budżetowych, a także odstąpienie od ich poboru leży również w zakresie uprawnień Ministra Finansów.

Minister Finansów jest ponadto organem podatkowym właściwym w sprawach:

- porozumień dotyczących ustalenia cen transakcyjnych,
- interpretacji postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz innych ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących problematyki podatkowej,
- informacji przekazywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo kredytowe o założonych i zlikwidowanych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej[143].

Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych, jako organy administracji rządowej

[141] *O Ministerstwie*, dokument elektroniczny: http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/ministerstwo-finansow/o-ministerstwie (dostęp15.03.2013).

[142] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 nr 137 poz. 926), art. 14.

[143] L. Etel, *Prawo podatkowe . Podręcznik w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2006, s. 254.

niezespolonej oraz, na podstawie odrębnych przepisów, inne organy, a w szczególności dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej[144]. To właśnie Minister powołuje i odwołuje dyrektorów izb skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych oraz określa w drodze rozporządzenia tryb przeprowadzenia konkursu, który jest przeprowadzany wśród pracowników organów jemu podległych.

Izby Skarbowe obsługujące Dyrektorów Izb Skarbowych (16). Izby skarbowe są jednostkami organizacyjnymi obsługującymi dyrektorów izb skarbowych[145]. Należą one do niezespolonej administracji rządowej. Dyrektor izby skarbowej kieruje taką jednostką przy pomocy zarówno pracowników, jak i kierowników, naczelników wydziałów, głównego księgowego oraz wicedyrektora. Do zakresu działań dyrektorów izb skarbowych należy:

- nadzór nad urzędami skarbowymi;
- rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do urzędów skarbowych;
- ustalenie i udzielanie oraz analizowanie prawidłowości wykorzystywania dotacji przedmiotowych dla przedsiębiorców w zakresie określonym przez Ministra Finansów;
- wykonywanie innych zadań w odrębnych przepisach[146].

Ponadto dyrektor izby skarbowej ustala zakres czynności wykonywanych przez pracowników, a także zgodnie z Zarządzeniem obowiązującym od stycznia 2011 roku nadzoruje dodatkowo powierzone zadania wykonywane przez pracowników izby związane z kontrolą zarządczą, służbą bezpieczeństwa, higieną pracy, zarządzaniem jakością, odpowiedzialnością dyscyplinarną członków korpusu służby cywilnej oraz administrowaniem bezpieczeństwem informacji.

Istnieje 16 izb skarbowych : w Warszawie, Poznaniu, Katowicach, Bydgoszczy, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu, Gdańsku, Lublinie, Rzeszowie, Szczecinie, Białymstoku, Kielcach, Olsztynie, Opolu i Zielonej Górze. Od początku 2011 roku izby skarbowe działają na podstawie Zarządzenia nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów i ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych. Zarządzenie to ujednolica strukturę organizacyjną wszystkich izb skarbowych oraz ułatwi współpracę pomiędzy nimi.

[144]Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. 1996 nr 106 poz. 489), art.5, ust.1.

[145]Zarządzenie nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. *w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów* § 5.1.

[146]Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, *op. cit*, art.5 ust. 7.

Każda izba skarbowa obejmuje swoim zasięgiem jedno województwo i może posiadać ośrodek zamiejscowy. W Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu oraz w Warszawie utworzono biura Krajowej Informacji podatkowej, natomiast w Poznaniu utworzono dodatkowo Biuro Informacji Podatkowych.

Izby skarbowe działają na podstawie statutu określonego Zarządzeniem Ministra Finansów w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów na podstawie którego dyrektor izby skarbowej nadaje regulamin organizacyjny. Regulamin izby skarbowej zatwierdza Minister Finansów. Od stycznia 2011 statut określa załącznik nr 4 do Zarządzenia z dnia 21 września 2010r. w myśl którego w skład każdej izby skarbowej wchodzą następujące komórki organizacyjne: podatków dochodowych (PD); podatków od towarów i usług (PT); podatków majątkowych (PM); orzecznictwa egzekucyjnego i pozaegzekucyjnego (EA); ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (UZ); odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe (OZ); nadzoru nad urzędami skarbowymi (NU); analiz i sprawozdawczości (AS); współpracy międzynarodowej (WM): audytu wewnętrznego (AW); kontroli wewnętrznej (KW); spraw ogólnych (SO); rachunkowości budżetowej (RB); obsługi prawnej (OP); informatyki (IN); ochrony informacji niejawnych (IN); komunikacji (KO); kadr i szkolenia (KA)[147].

Urzędy Skarbowe (381) i Wyspecjalizowane Urzędy Skarbowe (20) obsługujące Naczelników Urzędów Skarbowych - urzędy skarbowe są jednostkami organizacyjnymi obsługującymi naczelników skarbowych[148]. Należą one do niezespolonej administracji rządowej. Gospodarkę finansową prowadzą jako samodzielnie bilansujące się jednostki budżetowe. Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego[149]. Każdy urząd skarbowy kierowany jest przez naczelnika zarówno przy pomocy pracowników, kierowników jak i głównego księgowego czy zastępcy naczelnika. Do zakresu działań naczelników urzędów skarbowych należy:

- ustalanie lub określanie i pobór nieopodatkowanych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków

[147]Załącznik nr 4 do Zarządzenia nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów *Statut izby skarbowej* § 1.1.

[148]Zarządzenie nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r., *op. cit.*, § 1.1.

[149] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz.1240), art. 11.1.

i należności budżetowych, których ustalenie lub określanie i pobór należy do innych organów;

- rejestrowanie podatników oraz przyjmowanie deklaracji podatkowych;
- wykonywanie kontroli podatkowej;
- podział i przekazywanie, na zasadach określonych w odrębnych przepisach dochodów budżetowych między budżetem państwa i budżetami gmin;
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych;
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych;
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach[150].

Ponadto naczelnik urzędu skarbowego jest organem podatkowym stosownie do swojej właściwości, jako organ I instancji, a także jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, do zabezpieczania takich należności w trybie i na zasadach określonych w dziale IV ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Naczelnik urzędu skarbowego również ustala zakres czynności wykonywanych przez pracowników, a także zgodnie z Zarządzeniem obowiązującym od stycznia 2011 roku nadzoruje dodatkowo powierzone zadania wykonywane przez pracowników urzędu związane z kontrolą zarządczą, służbą bezpieczeństwa, higieną pracy, zarządzaniem jakością, ochroną informacji niejawnych, odpowiedzialnością dyscyplinarną członków korpusu służby cywilnej oraz administrowaniem bezpieczeństwem informacji.

W Polsce istnieje obecnie 401 urzędów skarbowych w tym 20 wyspecjalizowanych urzędów ds. obsługi dużych podatników. Duże urzędy skarbowe zostały wprowadzone tzw. ustawą konsolidacyjną zmieniającą ustawę o urzędach i izbach skarbowych. Są to urzędy, których naczelnicy będą właściwymi rzeczowo organami podatkowymi tylko dla określonej grupy podmiotów, ze względu na ich formę prawną i zakres prowadzonej działalności:[151]

Urzędy skarbowe w swojej strukturze organizacyjnej posiadają następujące komórki: obsługi bezpośredniej (OB); obsługi prawnej (OP); postępowań podatkowych (PP); spraw karnych skarbowych (KS); analiz i planowania (AP); kontroli podatkowej (KP); egzekucji

[150]Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, *op. cit.*, art.5 ust. 6.

[151]L. Etel *Prawo podatkowe . Podręcznik w pytaniach i odpowiedziach, op. cit.*, s.255.

administracyjnej (EA); rachunkowości podatkowej (RP); organizacji i logistyki (OL); rachunkowości budżetowej (RB);

W uzasadnionych przypadkach naczelnik urzędu skarbowego może utworzyć oddzielną komórkę organizacyjną ds. informatyki (IF).Natomiast jeżeli w urzędzie zatrudnionych jest powyżej 100 pracowników naczelnik dodatkowo tworzy komórkę bezpieczeństwa i higieny pracy (BH).

Każdy regulamin urzędu skarbowego powinien określać strukturę organizacyjną urzędu, w tym stałego punktu obsługi podatników, zakres zadań komórek organizacyjnych, zasady organizacji pracy urzędu skarbowego, zakres nadzoru sprawowanego przez naczelnika i zastępce (zastępców) naczelnika, zakres stałych uprawnień- zastępcy (zastępców) naczelnika, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych i innych pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych- do wydawania decyzji, podpisywania pism i wyrażania stanowiska w określonych sprawach, a także zakres zadań stałego punktu obsługi podatnika.

Administracja podatkowa w Polsce zmieniała się, zmienia i będzie się zmieniała nadal wraz z rozwojem społeczeństwa, jego mentalnością oraz poglądami. Udoskonalanie struktury i organizacji skarbowości jest więc rzeczą naturalną. Przedstawiona struktura polskiej administracji skarbowej obowiązuje dopiero od 1 stycznia 2011r. Jeszcze nie poznano jej zalet czy wad. Życie przynosi nam nowe rozwiązania, pokazuje niedociągnięcia oraz wskazuje drogę, którą należy podążać. Potrzeba czasu aby stwierdzić czy wprowadzenie nowej organizacji w administracji skarbowej zda egzamin.

Regulacja prawna nowych struktur administracji podatkowej oparta jest na rzetelnej ocenie dotychczasowego funkcjonowania organizacji skarbowych. Izby i urzędy skarbowe podległe Ministrowi Finansów zgodnie z Zarządzeniem nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów wprowadziły jednolitą, udoskonaloną strukturę. Taka organizacja, co już można stwierdzić usprawniła kontakty oraz wymianę informacji pomiędzy tymi instytucjami. Celem takich zmian było również zwiększenie zaufania podatnika.

Administracja podatkowa wychodząc naprzeciw potrzebom obywatela zaczyna dbać również o jakość swoich usług. Dzięki wyodrębnieniu komórki ds. obsługi bieżącej udało się stworzyć kompleksową obsługę podatników. Usługi publiczne dzięki wprowadzanym zmianom oraz skierowaniu się w stronę obywatela w przyszłości będą mogły dorównać usługą wysokiej jakości prywatnych przedsiębiorców.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. *o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych* (Dz. U. z 1919 r. nr 65 poz. 391)
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędach i izbach skarbowych* (Dz. U. z 1996 nr 106 poz. 489)
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 1997 nr 137 poz. 926)
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz.1240)
5. Zarządzenie nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. *w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów* (Dz Urz. Ministra Finansów z 14 października 2010 Nr 10 poz. 45)
6. Zarządzenie nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. *w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów*, załącznik nr 4 *Statut izby skarbowe*
7. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2010
8. Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa: Komentarz*, Unimex, Wrocław 1999
9. Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2010
10. *Prawo podatkowe. Podręcznik w pytaniach i odpowiedziach*, pod red. L. Etela, LexisNexis, Warszawa 2006
11. http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/ministerstwo-finansow/o-ministerstwie;jsessionid=556ECA5F1C90D59DC831A689AAEF66C7(dostęp15.03.2013).
12. http://www.is.waw.pl/Download/PlikiDoPobrania/Polska_administracja_skarbowa_1918r.pdf (dostęp 15.03.2013).

ROZDZIAŁ III

KONTROLA W ADMINISTRACJI

Urszula Król[152]**,**

Słowa kluczowe: kontrola, administracja
Keywords: Control, administration

Streszczenie

W poniższym artykule przybliżona została problematyka kontroli w administracji. Począwszy od wyjaśnienia definicji pojęcia administracja publiczna i przedstawienia charakterystyki kontroli w administracji. Omówiona została kontrola wewnętrzna czyli ta, którą wykonują pracownicy, wewnętrzne jednostki organizacyjne bądź inne podmioty należące do systemu jednostek organizacyjnych administracji a także kontrola zewnętrzna, którą wykonują osoby fizyczne i prawne, a także inne jednostki organizacyjne, niepaństwowe i państwowe. Szczegółowo natomiast została omówiona kontrola nad administracja publiczną sprawowana przez społeczeństwo, czyli kontrola społeczna, przez Najwyższą Izbę Kontroli, kontrola sądowa (omówione została zarówno kontrola administracji wykonywana przez sądy powszechne jak i administracyjne), prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz kontrola organów samorządu terytorialnego wykonywana przez regionalne izby obrachunkowe.

Definicja administracji publicznej

Jako administrację publiczną należy rozumieć zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach. Należy zwrócić uwagę na fakt, że definicja ta ma charakter mieszany, gdyż

[152] **Król Urszula** – studentka studiów magisterskich na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes SKN Administratywistów „SKAUTH".

łączy w sobie zarówno przedmiotowe jaki i podmiotowe ujęcie administracji. Organizatorska działalność państwa, a więc aktywność państwa oraz zależność tej działalności od państwa są głównym elementem definicji funkcjonalnej administracji. Niezwykle istotne jest jednak podkreślenie, iż działalność administracji publicznej ma zawsze na celu interes publiczny. Specyfiką administracji publicznej jest zasada podziału władzy państwowej pomiędzy autonomiczne ale współpracujące i kontrolujące się wzajemnie organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Gdy dominowała zasada jednolitości władzy państwowej przed 1989 rokiem takie funkcjonalne definiowanie administracji było powszechne. Z punktu widzenia nauk prawnych definicja funkcjonalna pojęcia „administracja publiczna" ma jeden ale za to istotny mankament, mianowicie nie można się z niej dowiedzieć niczego o zasadach odpowiedzialności za funkcjonowanie państwa. Administracja organizuje życie społeczne i gospodarcze całego społeczeństwa zgodnie z dyrektywami naczelnego organu władzy państwowej. Zgodni, więc z zasadą jednolitości władzy państwowej administracja jest podporządkowana naczelnemu organowi władzy państwowej. Dlatego samodzielność przypisuje się administracji, choć rząd, który stoi na jej czele nie jest samodzielny[153].

Aktualnie jednak prym wiedzie negatywna definicja Waltera Jellinka, według której administracja to taka działalność państwa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości. Definicja ta wyodrębnia władzę wykonawczą a tym samym administrację publiczną jako formę władzy państwa. Należy więc zauważyć, iż w przeciwieństwie do władzy wykonawczej, władza ustawodawcza i sadownicza są ściśle sprecyzowane. Administracja publiczna ma z kolei charakter praktyczny i ogólny. Władza wykonawcza a tym samym administracja publiczna jest odpowiedzialna za wykonywanie ustaw, które wyznacza ustawodawca a władza sądownicza, z kolei pilnuje aby owe prawa były przestrzegane. Definicja Jellinka potocznie nazywana jest „definicją wielkiej reszty". Często się jednak spotyka w literaturze stwierdzenie, iż administracja publiczna jest bezpośrednio odpowiedzialna za dbałość o interes publiczny, co z kolei nakazuje nam powrócić do definicji mieszanej administracji, która została już wyżej przytoczona. Pojęcie interesu publicznego jest wiec niezwykle istotne dla zrozumienia administracji publicznej. Interes publiczny, czyli dobro wspólne jest pojęciem niedookreślonym. Oznacza to, że wyznacza ono zakres dopuszczalnej działalności administracji publicznej[154].

[153] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, wydanie 2, wyd. Liber, Warszawa 1999, s. 79-80.

[154] *Ibidem*, s. 80-82.

Charakterystyka kontroli administracji

Kontrolę można ogólnie zdefiniować jako porównanie tego co jest z tym co być powinno. Ustalenie czy urzeczywistniony został plan, który uprzednio został założony. W tym celu należy zbadać stan istniejący pod kontem stanu postulowanego. W przypadku stwierdzenia nieurzeczywistnienia stanu postulowanego, kontrola będzie polegać również na wyjaśnieniu przyczyn takich nieścisłości. Dzieje się tak dlatego aby móc w przyszłości te przyczyny wykluczyć. Kontrola administracji polega w głównej mierze na badaniu jej stanu organizacyjnego i działania bądź niedziałania ze względu na określone kryteria. Zarówno struktura organizacyjna jak i działalność administracji mogą być przedmiotem kontroli. Strukturę organizacyjną bada się głownie pod kątem racjonalnej organizacji pracy administracji, zasad jej budowania, zgodności z przepisami ustrojowymi itp. Działalność administracji z kolei bada się pod względem zgodności z aktualnym prawodawstwem bądź polityką państwa, celowości, rzetelności, zasad sprawiedliwości społecznej itp. Przepisu prawa określają sposoby przeprowadzania kontroli, jej zakres oraz prawa i obowiązki kontrolowanego, a także następstwa prawne kontroli. Kontrolę administracji można podzielić na kontrolę wewnętrzną oraz zewnętrzną. Kontrolę wewnętrzna wykonują pracownicy, wewnętrzne jednostki organizacyjne bądź inne podmioty należące do systemu jednostek organizacyjnych administracji. Kontrola, która jest sprawowana przez pracownika może mieć charakter samokontroli lub kontroli innych pracowników. Kontrolę zewnętrzną wykonują natomiast osoby fizyczne i prawne, a także inne jednostki organizacyjne, niepaństwowe i państwowe. Wśród organizacji państwowych występują takie, dla których kontrola jest działalnością podstawowa np. NIK. Jednostki organizacyjne w tym organy państwowe przeprowadzają kontrolę administracji wyłącznie na podstawie i w zakresie wyznaczonym przez przepisy prawa aktualnie obowiązujące. Natomiast osoby fizyczne i organizacje społeczne przeprowadzają kontrolę na podstawie uznanego zwyczaju lub przepisów prawa[155].

Kontrola wewnętrzna administracji

Kontrola wewnętrzna jest niezbędna choć nie jest do końca obiektywna. Do jej sprawowania nie są potrzebne specjalne upoważnienia, gdyż może ją sprawować każdy

[155] M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 323-324.

przełożony nad zespołem podległych mu pracowników. Wynika to z samego stosunku zależności organizacyjnej lub służbowej. Zwyczajowo jednak wyodrębnia się specjalne stanowiska pracy np. rewident bądź komórki organizacyjne specjalnie powołane do sprawowania kontroli wewnętrznej. Dzieje się tak zwłaszcza w większych jednostkach organizacyjnych. Jako przykład można podać wszystkie trzy ustawy o samorządzie terytorialnym, które to przewidują powołanie komisji rewizyjnych jako organów kontroli wewnętrznej organu uchwałodawczego. W ramach kontroli wewnętrznej wyróżniamy kontrolę resortową oraz kontrolę instancyjną[156].

Kontrola resortowa wykonywana jest w ramach struktury organizacyjnej określonego resortu przez organy podległe ministrowi bądź tzw. centralnemu organowi. W art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów czytamy, że: „Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie:

1) tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;

2) powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;

2. Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio”[157]. Natomiast art. 39 ust. 3 pkt. m nakazuje tworzenie w ramach ministerstwa komórek organizacyjnych powołanych do sprawowania kontroli[158].

W kwestii podległości organizacyjnej a także możliwości sprawowania w jej ramach kontroli i nadzoru regulują również przepisy odrębne. Jako przykład można podać ustawę z 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny, który to w art. 280 stwierdza, że Prezes Głównego Urzędu Celnego sprawuje nadzór nad organami celnymi. Istnieje również możliwość, że przepisy dotyczące kontroli wewnętrznej ograniczają się tylko do pewnych działań. Tu jako przykład można podać rozporządzenie z 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niezespolonej. Zdarzają się również sytuacje, że dana kontrola wykracza poza konkretny resort i tak się dzieje w przypadku ustawy z dnia 6 listopada 1991 r. o kontroli skarbowej. Przewiduje ona bowiem,

[156] Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 230-231.

[157] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów (Dz. U. z 2012 poz. 392 ze zm.), art. 34 ust. 1 i 2.

[158] *Ibidem*, art. 39 ust. 3 pkt. m .

że organy kontroli skarbowej kontrolują nie tylko izby i urzędy skarbowe ale także wszystkie podmioty wydatkujące środki z budżetu państwa[159].

Kontrolę instancyjną zalicza się do kontroli wewnętrznej o ile dotyczy ona podmiotów należących do danego pionu organizacyjnego. Nie będzie więc kontrola instancyjna rodzajem kontroli wewnętrznej np. w przypadku gdy jest to kontrola decyzji wydawanych przez organy samorządu terytorialnego sprawowanej przez samorządowe kolegia odwoławcze. Dzieje się tak dlatego, bo oba rodzaje organów należą do innych pionów organizacyjnych, gdyż kolegia odwoławcze są państwowymi jednostkami budżetowymi natomiast samorząd terytorialny należy do organów administracji zdecentralizowanej. Nie ma znaczenia w tym przypadku fakt, ze są to organy wyższego stopnia, zgodnie z art. 17 Kpa. Kontrola wewnętrzna w trybie instancji występuje wtedy, gdy organami wyższego stopnia są organy administracji rządowej należące do konkretnego pionu organizacyjnego. Kontrola instancyjna uruchamia się na skutek złożenia przez stronę lub inny podmiot legitymowany zwyczajnego środka odwoławczego. Pozwala on bowiem organowi drugiej instancji zbadać prawidłowości postępowania i rozstrzygnięcia, które wydał organ pierwszej instancji. Kontrola ta może jednak być wszczęta również z urzędu, ponieważ strona nie zawsze jest zainteresowana jej wszczęciem, zwłaszcza gdy rozstrzygnięcie jest dla niej korzystne. W takim wypadku kontrola instancyjna zostaje uruchomiona przez organy wyższego stopnia z własnej inicjatywy lub np. po otrzymaniu skargi czy wniosku[160].

Społeczna kontrola administracji

Społeczna kontrola administracji jest również nazywana kontrolą publiczną bądź obywatelską i należy przez nią rozumieć kontrolę opinii publicznej, kontrolę prasy, kontrolę nieformalnych grup działających w aparacie administracji publicznej. Kontrola ta ma duże znaczenia, choć nie jest sformalizowana. Występuje jednak pewien problem przy próbie rozgraniczenia pojęcia kontroli społecznej od innych form aktywności obywatelskiej[161]. Np. ciężko jest stwierdzić czy konsultacje z mieszkańcami przewidziane w art. 5a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym są formami kontroli społecznej czy też może sposobem na wyrażenie opinii społecznej. Podobny problem powstaje w przypadku ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum i ustawy z 11 października 1991 r. o referendum

[159] Z. Leoński, *Zarys prawa… op. cit.,* s. 231.

[160] *Ibidem.*, s. 231-232.

[161] Z. Leoński, *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962, s. 5.

gminnym, a mianowicie czy instytucje te są formami kontroli społecznej czy formą demokracji bezpośredniej, która jest wyrażana decydowaniem przez samo społeczeństwo o sprawach publicznych. Podane przykład nie są czymś rzadko spotykanym w polskim ustawodawstwie, tak wiec wskazuje to na trudności w wyodrębnieniu kontroli społecznej nad administracja publiczna. Należy zaznaczyć jednak, że niektóre formy kontroli społecznej nie posiadają od razu kształtu prawnego, tylko nabierają go w praktyce. Taka sytuacja miała miejsce np. w przypadku skargi i zażalenia. Zakres kontroli społecznej ulega również pewnym przeobrażeniom, gdyż tak jak zostało wspomniane, pewne formy kontroli społecznej nabierają kształtu prawnego a inne go tracą. Kontrola społeczna bada głównie czy administracja podejmuje działania zgodne z potrzebami społeczeństwa, czy zaspokaja potrzeby obywateli itp. Ten rodzaj kontroli jest przejawem demokratyzmu i jej głównym celem jest kontrola nad realizacją interesów całego społeczeństwa. Dlatego tak istotne znaczenie ma pojęcie interesu społecznego dla całej kontroli administracji[162].

Aktualnie można wymienić wiele postaci kontroli społecznej, które jednak nie są objęte regulacją prawna w równym stopniu. Pierwszym kryterium kontroli społecznej jest podmiot, który sprawuje kontrolę społeczną. Może być ona bowiem sprawowana przez obywateli i może przybrać kształt kontroli zorganizowanej lub nie zorganizowanej. Taki obywatel chcący przeprowadzić kontrole społeczna nad administracją może dokonać tego zarówno we własnym interesie jak i w interesie społeczeństwa. Kontrolę społeczną może wykonywać również prasa. Umożliwia jej to ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, w której to w art. 1 stwierdza się, że: „Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”[163]. Ponadto w art. 4 stwierdza się, iż: „Organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, a w zakresie działalności społeczno-gospodarczej również organizacje spółdzielcze i osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek są obowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności. Odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. Na żądanie redaktora naczelnego odmowę doręcza się zainteresowanej redakcji w formie pisemnej, w terminie trzech dni; odmowa powinna zawierać oznaczenie organu, jednostki

[162] Z. Leoński, *Zarys prawa… op. cit.,* s. 232 – 233.

[163] Ustawa z 26 stycznia1984 r. Prawo prasowe Dz. U. nr 5 poz. 24 ze zm. art. 1.

organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, datę jej udzielenia, redakcję, której dotyczy, oznaczenie informacji będącej jej przedmiotem oraz powody odmowy. Odmowę, o której mowa w ust. 3, bądź niezachowanie wymogów określonych w tym przepisie można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie miesiąca; w postępowaniu przed Sądem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio do związków zawodowych, organizacji samorządowych i innych organizacji społecznych w zakresie zleconych im zadań w sferze administracji państwowej oraz innej podobnej działalności publicznej"[164]. Zgodnie z powyższym prasa ma prawo do przeprowadzenia kontroli społecznej administracji a w przypadku odmowy ze strony organów administracji może domagać się egzekucji swoich praw w sądzie.

Organizacje społeczne również mogą sprawować kontrolę społeczną nad administracja. Kontrola tam może się odbywać w sposób niezorganizowany zgodnie z przepisami Kpa o skargach i wnioskach, bądź poprzez skonkretyzowane formy kontroli. Zorganizowaną postać kontroli społecznej obserwujemy m. in. w kompetencjach kontrolnych przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego nad aparatem zawodowym tego samorządu, a także w kompetencjach kontrolnych komisji tych organów[165].

Kontrola administracji sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli

Kontrola NIK nad administracja jest klasyfikowana jako kontrola zewnętrzna z powodu jej niezależności organizacyjnej od administracji. Można ja spotkać również pod nazwą „kontrola państwowa". Obowiązuje ona na podstawie zarówno Konstytucji RP, jaki i ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Konstytucja określa podstawowe zadania i ustrój NIK, a ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z kolei zawiera bardziej szczegółowe postanowienia w tej materii, przy czym szczegółowo normuje postanowienia kontrolne i status prawny pracowników zatrudnionych w NIK[166]. Jednak zarówno Konstytucja jaki w/w ustawa stwierdzają, że NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej. NIK podlega Sejmowi, wyraża się to poprzez kompetencje do powoływania Prezesa NIK i kompetencje Marszałka Sejmu do powoływania na określone stanowiska, jak też w zależności funkcjonalnej od Sejmu. Należy zaznaczyć, że NIK działa na zasadzie

[164] *Ibidem*, art. 4.

[165] Z. Leoński, *Zarys prawa… op. cit.,* s. 234.

[166] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 558.

kolegialności. Jeżeli chodzi natomiast o zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli sprawowanej przez NIK, to podlegają jej przede wszystkim organy administracji rządowej, jednostki organizacyjne państwa, organy samorządu terytorialnego i jego jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski. W ograniczonym zakresie kontroli tej podlegają podmioty i jednostki organizacyjne prywatne. Podlegają one bowiem kontroli tylko w zakresie korzystania z majątku i środków finansowych państwa lub samorządu terytorialnego.[167] Ponadto w art. 4 w/w ustawy stwierdza się, że: „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Na zlecenie Sejmu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1. Kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza również na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a Kancelarii Senatu na wniosek Senatu”[168].

Głównym przedmiotem kontroli NIK jest wykonanie budżetu państwa, a także realizacja przepisów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Różne są natomiast kryteria kontroli, w zależności od tego jakie podmiot jest kontrolowany ulegają one zawężeniu bądź poszerzeniu. Tylko kryterium legalności i gospodarności działania dotyczy podmiotów prywatnych, które świadczą usługi na rzecz państwa i samorządu terytorialnego. Natomiast kryterium rzetelności dołącza do legalności i rzetelności w przypadku kontroli samorządu terytorialnego, a w zakresie jednostek organizacyjnych dołącza również kryterium celowości. NIK jest zobligowane

[167] Z. Leoński, *Zarys prawa… op. cit.,* s. 234 – 235.

[168] Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 1995r., nr 13, poz. 59 ze zm., art. 4.

do przedłożenia Sejmowi analizy wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie udzielania absolutorium dla Rady Ministrów, informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm, sprawozdania ze swojej działalności i inne informacje i wnioski. Informacje udzielane przez NIK prezydentowi mają o wiele węższy zakres, gdyż obejmują informacje z kontroli przeprowadzonych na wniosek tego organu, wyników ważniejszych kontroli itp. Analogicznie odnosi się to do Prezesa Rady Ministrów. Natomiast delegatury NIK posiadają obowiązek składnia odpowiednich informacji wojewodom, sejmikom samorządowym oraz organom stanowiącym samorządu niższego szczebla. Informacje dotyczące analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie o działalności NIK, powinny być przedstawione opinii publicznej przez Prezesa NIK. Ponadto na NIK ciąży obowiązek z organami kontroli, rewizji, inspekcji działających w administracji rządowej i samorządu terytorialnego[169].

Omawiając proceduję kontroli należy się odwołać do 3 rozdziału w/w ustawy. Określa się tam bowiem uprawnienia pracowników, stanowi o zabezpieczaniu dowodów, oględzinach, przesłuchiwaniu świadków, powoływaniu biegłych itp. Z każdej kontroli należy sporządzić protokół, którego odpis przedkłada się kierownikowi kontrolowanej jednostki. Kierownik ten może jednak odmówić podpisania protokołu i zgłosić umotywowane zastrzeżenia. W przypadku, gdyby nie uwzględniono tych zastrzeżeń to daje to podstawę do złożenia zastrzeżenia do komisji odwoławczej. Ponadto kontroler ma prawo do zwołania narady z pracownikami kontrolowanej jednostki. NIK po przeprowadzonej kontroli przedstawia kierownikowi kontrolowanej jednostki wystąpienia pokontrolne. W razie potrzeby wystąpienia pokontrolne przedstawia również jednostką nadrzędnym. W przypadku uzasadnionego podejrzenia o popełnieniu przestępstwa bądź wykroczenia NIK zawiadamia organy powołane do ich ścigania. Ponadto wystąpienia pokontrolne mogą stanowić podstawę do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego lub rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika. W przypadku wystąpień pokontrolnych to kierownik jednostki kontrolowanej bądź też organ nadrzędny mogą zgłaszać umotywowane zastrzeżenia, które są rozpatrywane przez kolegium NIK, gdy wystąpienia pokontrolne przekazał Prezes lub wiceprezesi NIK. Należy zauważyć jednak, że same organy NIK nie posiadają kompetencji do stosowania środków władczych nakazujących określone działania lub środków represyjnych[170].

[169] Z. Leoński, *Zarys prawa… op. cit.,* s. 235 – 236.

[170] *Ibidem*, s. 236.

Sądowa kontrola administracji

Kontrola sądowa administracji publicznej sprawowana jest przez sądy powszechne oraz szczególne. Z chwilą powstania NSA w 1980 roku kontrola mniej widoczna stała się kontrola administracji publicznej wykonywana przez sądy powszechne. Lecz wbrew pierwszemu wrażeniu rola sądów powszechnych w tym zakresie nie zmalała a wręcz przeciwnie umocniła się i poszerzyła. Ma na to wpływ to, iż kontrola administracji sprawowana przez sąd administracyjny nie jest konkurencyjna dla kontroli wykonywanej przez sądy powszechne. Istnieje taki podział ich zadań, że nie mogą one się wzajemnie zastępować w kontroli administracji publicznej. Istnieje jednak jedno wspólne założenie zarówno dla sądów administracyjnych jaki i powszechnych, mianowicie, że sądy te nie działają z urzędu. Podejmują one działanie dopiero na żądanie uprawnionego podmiotu, które zostało zgłoszone w odpowiedniej formie. Pomimo tego istnieje wiele różnić pomiędzy tymi sądami a jako główną różnicę można wskazać kasacyjny charakter kompetencji sądu administracyjnego. Sąd administracyjny jest co do zasady sądem kasacyjnym, który orzeka o zgodności bądź niezgodności z prawem aktu lub czynności organu administracyjnego. W przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonego akty lub czynności sąd administracyjny może uchylić dany akt, stwierdzić jego nieważność lub niezgodność z prawem. Sąd administracyjny w swym orzeczeniu zawiera prawną ocenę kontrolowanego aktu, a także wytyczne co do stosowania prawa w konkretnej sprawie indywidualnej bądź też stwierdza bezskuteczność zaskarżonej czynności. W takowym wypadku po wydaniu orzeczenia przez sąd jego rola w tej sprawie się kończy. Następnie bowiem sprawa powraca do organów administracji publicznej, które to albo wykonują akt utrzymany w mocy, albo po obaleniu aktu podejmują działania zmierzające do ponownego rozstrzygnięcia sprawy. Sąd administracyjny jest właściwy zgodnie z przepisami prawa do rozpatrywania skarg na działanie lub bezczynność organu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Należy również dodać, iż sąd administracyjny jest powoływany do formułowania w swoich orzeczeniach zwrotów stosunkowych, czyli wypowiedzi kwalifikujących określone zachowania jako zgodne bądź niezgodne z prawem. Do takowej oceny danych zachowań konieczna jest znajomość normy odniesienia i normy dopełnienia. Norma odniesienia wynika z przepisów nakazujących, dozwalających bądź też zakazujących, które odnoszą się do określonego zachowania sadu kontrolującego administrację. Normę dopełnienia z kolei tworzy się z treści przepisów ustanawiających na rzecz organu administracji szeroko rozumianą kompetencję do określonego zachowania urzędowego poddanego następnie

kontroli sądu. Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż sąd administracyjny jest powołany do rozpatrzenia wyłącznie kwestii prawnej na podstawie stanu faktycznego i stanu prawnego ustalonego przez organ administracyjny. Zarówno zakres uprawnień kontrolnych sądu administracyjnego jak i kryteria kontroli sprawowanej przez ten sąd nie dają podstaw do badania celowości rozstrzygnięcia sprawy podjętej przez organ administracyjny. Skarga, która została wniesiona do sądu administracyjnego zapewnia realizowanie bezpośredniego celu zaskarżenia, mianowicie obalenia kwestionowanego działania a także jego skutków bądź zwalczanie bezczynności. Jedna cel zasadniczy skarżący osiąga dopiero, gdy organ administracyjny ponownie rozstrzygnie sprawę[171].

Sądy powszechne natomiast kontrolując administrację publiczna są głównie sądami cywilnymi. Sądy te orzekając w sprawach rozpatrywanych uprzednio przez organy administracji publicznej (tzw. działające w sytuacji niedopuszczalności drogi sądowej) przejmują sprawę do pełnego merytorycznego rozpoznania w zwykłej procedurze sądowej i kończą dana sprawę orzeczeniem rozstrzygającym o żądaniu strony. W przypadku takich spraw początkowo zapada decyzja w postępowaniu administracyjnym a następnie, czy to na skutek powództwa strony, czy też szczególnego środka zaskarżenia sprawa przechodzi na drogę postępowania sądowego i kończy się ona wyrokiem sądowym. Głównym celem tego postępowania jest rozstrzygniecie o żądaniu strony, która wniosła pozew a nie sama kontrola. Inna sytuacja występuje, gdy wniesiony został środek zaskarżenia, gdyż w takim przypadku niekiedy celem postępowania będzie zarówno kontrola decyzji jak i rozstrzygnięcie sprawy. Jako szczególny rodzaj kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne jest ocena ważności decyzji administracyjnej w ramach rozstrzygnięcia kwestii wstępnej na początku postępowania sądowego. Co do zasady sąd jest związany decyzją administracyjną. W przypadku stwierdzenia szczególnie ciężkich wad decyzji administracyjnej sąd powszechny może uchylić się od związania nią w rozpatrywanej sprawie[172].

Prokuratorska kontrola administracji

Aktualnie zmalało znaczenie kontroli prokuratorskiej na rzecz kontroli sadów administracyjnych. Nie jest to już bowiem kontrola niezależna, gdyż jest podporządkowana

[171] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne,* wydanie 8, Warszawa 2010, s. 360 – 362.

[172] *Ibidem*, s. 362 – 263.

ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości. Z przepisów Kpa i ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika, że prokurator może brać udział w postępowaniu administracyjnym w każdym jego stadium, a także że celem jego udziału jest zapewnienie by dane postępowanie i rozstrzygniecie było zgodne z aktualnym stanem prawnym. Istotne znaczeni ma fakt, iż prokuratorowi biorącemu udział w postępowaniu przysługują prawa strony. Niekiedy jednak jego stanowisk jest uprzywilejowane, np. gdy bierze udział w postępowaniu NSA. Na prawach strony prokurator może zarówno zażądać wszczęcia postępowania jak i przeglądać akta, składać środki odwoławcze zwyczajne itp. Może zatem korzystać z uprawnień procesowych przysługujących stronie. W przypadku decyzji ostatecznej może prokurator składać sprzeciw, które uzasadnia w zasadzie kwalifikowane naruszenie prawa. Jeżeli jednak z tych samych przyczyn składa skargę do NSA to nie może złożyć sprzeciwu. Istotne jest również to, że prokurator ma uprawnienia do wniesienia skargi do NSA na decyzję administracyjną. Jednakowoż w przeciwieństwie do strony może ja wnieść również bez wyczerpania toku instancyjnego postępowania, a także termin do jej wniesienia wynosi sześć miesięcy[173].

Kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem administracji państwowej. Który w swym działaniu jest organem niezawisłym, który odpowiada tylko przed Sejmem na zasadach przewidzianych w ustawie z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Koncentruje się on w swojej działalności kontrolnej nad administracją głownie na kwestiach związanych z wolnościami i prawami człowieka i obywatela. Na wnioskach obywateli w głównej mierze opiera swoja działalność, choć może działać również z własnej inicjatywy bądź na wniosek organizacji reprezentujących obywateli i organów samorządowych. Należy zaznaczyć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma kompetencji do wydawania rozstrzygnięcia, jedynie po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego może skierować wystąpienia do różnych organów bądź ich jednostek nadrzędnych z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych prawem w celu usunięcia stwierdzonych uchybień. Oczywiście pod warunkiem, że nie stwierdzi pogwałcenia praw i wolności obywatela czy człowieka. Ponadto posiada on kompetencję

[173] Z. Leoński, *Zarys prawa… op. cit.,* s. 239 -241.

do wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, złożyć skargę do NSA lub też złożyć wniosek o uchylenie prawomocnych rozstrzygnięć. Istotne znaczenie dla kompetencji Rzecznika ma również to, że poza kontrolą działania lub też braku działania organów administracji publicznej. Posiada kompetencję do kontroli działań innych organów zajmujących się postępowaniem karnym bądź cywilnym[174].

Kontrola organów samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne Izby Obrachunkowe zostały wprowadzone ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym następnie ustawą z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, aż została wprowadzona do Konstytucji RP z 1997 r. odnoszą się jednak do niej również ustawy o samorządzie powiatu i województwa. Regionalne Izby Obrachunkowe są organami nadzoru w zakresie spraw finansowych samorządu, choć ich rola wykracza poza tę funkcję, gdyż spełniają one również funkcje opiniodawcze a także prowadzą działalność informacyjną i szkoleniową. Przeprowadzają one co najmniej co cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jej kontroli podlegają zarówno jednostki samorządu terytorialnego trzech szczebli jak i związki międzygminnie powiatowe, stowarzyszenia gmin, powiatów a także gmin i powiatów oraz inne samorządowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną. Inne podmioty mogą być z kolei kontrolowane tylko w zakresie wykorzystywania przez nie kwot z budżetów samorządowych. Wszelkie środki nadzoru nad samorządem przewidziane zostały w trzech ustawach ustrojowych i podkreśla się tam rolę prawa do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części[175].

[174] *Ibidem*, s. 241 – 242.

[175] *Ibidem*, s. 242 – 243.

Bibliografia

1. Ustawa z 26 stycznia1984 r. *Prawo prasowe* Dz. U. nr 5 poz. 24 ze zm.
2. Ustawa z 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz. U. z 1995r., nr 13, poz. 59 ze zm.
3. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów* Dz. U. z 2012 poz. 392 ze zm.
4. Banaszak B., „*Prawo konstytucyjne”*, Warszawa 1999.
5. Izdebski H., Kulesza M., „*Administracja publiczna zagadnienia ogólne"*, wydanie 2, Warszawa 1999.
6. Leoński Z., „*Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe”*, Poznań 1962.
7. Leoński Z., „*Zarys prawa administracyjnego”*, Warszawa 2001.
8. Wierzbowski M., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A., „*Prawo administracyjne”*, Warszawa 2008.

ROZDZIAŁ IV

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM – PRZYCZYNEK DO ZAGADNIENIA

Magdalena Sajkowska[176]**,**

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich, Ustawa Rzecznik Praw Obywatelskich, postępowanie administracyjne, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Keywords: Human Rights Defender, The Ombudsman Act, administrative procedure, Constitution of the Republic of Poland

Streszczenie

Dwudziesta rocznica utworzenia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich stała się dla wielu środowisk w Polsce okazją do refleksji nad zakresem i sposobem jego działania w świetle obowiązujących regulacji prawnych. Nie ulega wątpliwości, że instytucja Rzecznika odegrała znaczącą rolę w rozwoju szeroko pojętych praw człowieka w Polsce. Niemniej jednak niezbędna jest naukowa współpraca zarówno teoretyków, jak i praktyków prawa dla stworzenia precyzyjniejszych przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego w w/w zakresie. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich w pryzmacie jego uprawnień uregulowanych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego. Zostaną poruszone również problemy pojawiające się przy interpretacji przepisów prawnych oraz stanowiska doktryny i sądów w poszczególnych sprawach.

Dwudziesta rocznica utworzenia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich[177] stała się dla wielu środowisk w Polsce okazją do refleksji nad zakresem i sposobem jego działania

[176] Magdalena Sajkowska - Studentka V roku prawa, interesuje się prawem cywilnym, konstytucyjnym, postępowaniem administracyjnym.

w świetle obowiązujących regulacji prawnych[178]. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich w pryzmacie jego uprawnień uregulowanych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego[179].

M. Zubik zwraca uwagę, że na nieskrępowane sprawowanie funkcji przez Rzecznika wpływa przyznanie mu gwarancji instytucjonalnej niezależności oraz zachowanie odpowiedniej postawy przez osobę pełniącą tę funkcję, czyli niezawisłość[180].

Rzecznik w postępowaniu administracyjnym stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela[181]. Te kompetencyjne zadania Rzecznik realizuje w postępowaniu administracyjnym przez żądanie: wszczęcia postępowania administracyjnego, udziału w toczącym się postępowaniu, wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany oraz stwierdzenia nieważności decyzji, rozpatrzenia sprawy przez sądy administracyjne, udziału w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Użyte w art. 80 Konstytucji sformułowanie „każdy" oznacza, że każdy ma możliwość zwrócenia się do Rzecznika o pomoc, a więc to konstytucyjne pojęcie obejmuje zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców, a także bezpaństwowców (apatrydów), o ile wykażą, że ich prawa i wolności zostały naruszone działaniem lub zaniechaniem organów władzy publicznej. Z prośbą o ochronę prawną może zwrócić się również osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, jeśli może być podmiotem praw i obowiązków oraz organizacja obywateli i organ samorządu. Warto w tym miejscu wskazać na nietrafny a zarazem nieaktualny już pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2002 r.[182], zgodnie z którym Rzecznik nie może podejmować działań w celu ochrony praw spółki kapitałowej.

---

[177] Instytucja ombudsmana została powołana ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm. – dalej u.r.p.o..

[178] Zob. Z. Witkowski, *Recenzja Księgi XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, t. I-IV, Warszawa 2008, [w:] Prz.Sejm. 3(98)/2010, s. 176 i n.; M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, PiP 2008, z. 11, s. 3 i n.; K. Milart-Szostak, *Przestrzeganie prawa przez administrację lokalną w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, ST, nr 12, s. 51. Zob. też A. Karnicka, *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowania, środki działania)*, PiP 1990, z. 1, s. 53 i n.; J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 35 i n.

[179] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego, Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.,

[180] M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, PiP 2008, z. 11, s. 4.

[181] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., art. 80 i art. 208 – 212.

[182] Postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 199/00, LEX nr 51208.

Glosę krytyczną do tego postanowienia przedstawił A. Zieliński zaznaczając, iż brak jest podstaw do przyjęcia, że pojęcie "każdy" z art. 80 Konstytucji nie obejmuje spółek handlowych. Także spółki handlowe mogą bronić swych praw przed sądem oraz wnosić skargi konstytucyjne. Jedyne ograniczenie odnoszące się do skarg konstytucyjnych osób prawnych może dotyczyć osób prawnych prawa publicznego. Uznaje się bowiem, że osoby prawne prawa publicznego powinny korzystać z tego środka konstytucyjnego jedynie w sprawach, w których sytuacja tych osób jest analogiczna do sytuacji obywateli[183].

Jeśli Rzecznik poweźmie wiadomość o możliwości naruszenia praw i wolności obywatelskich może podjąć sprawę z własnej inicjatywy[184]. Jak wynika z Informacji przedstawionej przez Rzecznika w roku 2012 wpłynęło ogółem 62 400 wniosków (o 7,1% więcej niż w 2011 r.). Istotna ich część dotyczyła problematyki prawa karnego (34,1% wpływu), prawa cywilnego (19,8% wpływu) oraz prawa administracyjnego i gospodarczego (16,4% wpływu). Zostały rozpatrzone 32 224 sprawy, z których 11 094 podjęto do prowadzenia w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z uwagi na to, że wskazywały na możliwość naruszenia praw lub wolności obywatelskich. W 18 882 sprawach wnioskodawców pouczono o przysługujących im środkach działania, zaś w 652 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 529 spraw przekazano według właściwości[185]. Przedstawione dane wskazują na wysoki poziom zaufania wobec Rzecznika. Większość tych spraw jednak nie wymaga jego interwencji.

To, że wniesienie przez Rzecznika żądania wszczęcia postępowania administracyjnego jest wiążące dla organu administracji publicznej nie ulega wątpliwości. Jednakże trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 19 K.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek przestrzegać z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, a w razie potrzeby zastosować przepisy art. 65 i 66 K.p.a. Podstawą żądania wszczęcia postępowania przez Rzecznika będzie naruszenie przepisów prawa materialnego, ustrojowego i przepisów proceduralnych.

---

[183] A. Zieliński Glosa do postanowienia SN z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 199/00, PiP 2002.

[184] K. Łakoma, *Bilans wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zmian K.p.a.*, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2010-2011, M. Błachucki, G. Sybiga, T. Górzyńska Warszawa 2012, s. 35.

[185] Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Biuletyn RPO 2013, nr 1, s. 10.

Można postawić pytanie: czy to, że Rzecznik występując z żądaniem usunięcia naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz naruszeń zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 § 3 u.r.p.o.) oznacza, że domaga się on załatwienia sprawy w drodze decyzji? Co prawda istnieje spór w doktrynie dotyczący udziału w postępowaniu administracyjnym prokuratora, nie mniej jednak można te wątpliwości odnieść również do uprawnień Rzecznika. Wydaje się, że J. Borkowski wyraźnie oddziela od siebie te dwie sytuacje twierdząc, że „żądanie prokuratora ma spowodować wszczęcie postępowania, w którym organ rozpatrzy sprawę administracyjną, a jak ją zakończy, to zależy od faktów i prawa"[186]. Odmienne zdanie reprezentuje A. Wróbel, który twierdzi, że „wbrew literalnemu brzmieniu przepisu art. 182 przedmiotem wniosku prokuratora nie jest żądanie usunięcia stanu niezgodnego z prawem, lecz żądanie załatwienia sprawy administracyjnej w drodze decyzji. Przepis art. 182 K.p.a. nie przewiduje bowiem specjalnego postępowania mającego na celu usunięcie jakiegokolwiek stanu niezgodnego z prawem, kończącego się wydaniem bliżej nieokreślonego rozstrzygnięcia. Prokurator może bowiem żądać wszczęcia postępowania tylko wówczas, gdy stan niezgodny z prawem może być usunięty przez organ administracji publicznej poprzez wydanie i wykonanie decyzji administracyjnej"[187]. Uzasadnia to stanowisko tym, że „w odróżnieniu od strony postępowania prokurator nie opiera żądania załatwienia sprawy na interesie prawnym lub obowiązku, określonym przepisem prawa materialnego, lecz jedynie na podstawie niezgodnego z prawem zaniechania wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby przez organ administracji publicznej"[188].

Jak wyżej zostało zaznaczone, Rzecznik nie jest stroną postępowania administracyjnego. Zgłasza żądanie wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego lub obowiązku innej osoby, a więc występuje jako podmiot na prawach strony. Dlatego to postępowanie jest wszczynane przez organ z urzędu z obowiązkami wynikającymi z art. 61 § 4 K.p.a.[189]. W tym miejscu pojawia się problem określania daty wszczęcia postępowania. J. Borkowski[190] uważa, że skoro w art. 182 K.p.a. brak jest uregulowania

[186] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2003, s. 769.

[187] A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 978-979.

[188] Ibidem, s. 979.

[189] J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego…, op. cit.*, s. 769.

[190] *Loc. cit.*

tej kwestii, to nie można prokuratora – ze względu na treść art. 188 traktować jak strony, więc daty wszczęcia postępowania nie należy ustalać tak samo, jak w przypadku żądania strony postępowania.

Uprawnieniom proceduralnym Rzecznika odpowiadają obowiązki organów administracyjnych, np. organ ma obowiązek prawny zawiadomić Rzecznika o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu, jeśli uzna jego udział w tym postępowaniu za potrzebny. Natomiast jeśli Rzecznik sam zgłosi swój udział w postępowaniu, organ ma obowiązek prawny zapewnić mu ten udział. Z brzmienia art. 182 K.p.a. nie wynika, aby Rzecznik miał obowiązek brać udział w postępowaniu administracyjnym wszczętym na jego żądanie.

Od samego Rzecznika zależy, czy i w jakim zakresie wykorzysta jeden z tych sposobów interwencji. Jeżeli dojdzie do wniosku, że jego udział w konkretnym postępowaniu jest wskazany ze względu na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach prawa administracyjnego, wówczas może brać w nim udział, ale może tylko ograniczyć swe czynności do żądania wszczęcia postępowania. W takiej sytuacji organ administracyjny ma obowiązek zawiadamiać Rzecznika o każdej czynności procesowej, a także doręczenia mu odpisów postanowień i decyzji wydanych w sprawie.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich w art. 14 pkt. 6 nadaje Rzecznikowi te same prawa, które prokurator ma w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, bowiem Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi.

Jak należy rozumieć użyte przez ustawodawcę w/w przepisie pojęcie „uczestniczyć”? Według Cz. Martysza[191] oznacza to dopuszczenie do udziału w postępowaniu, mające wiążący charakter dla organu administracji publicznej.

Cz. Martysz dopatruje się znaczącej różnicy w pozycji prawnej prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich. Zwraca uwagę na dwa elementy ograniczające udział Rzecznika w postępowaniu administracyjnym. Pierwszy związany jest z kryterium

[191] Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Tom 2, Kraków 2005, s. 480.

wyznaczającym zakres właściwości Rzecznika wskazany w art. 208 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Autora Rzecznik „nie może podejmować czynności we wszystkich sprawach prowadzonych przez organy administracji publicznej, a jedynie w tych, które dotyczą „wolności i praw człowieka i obywatela". W takich tylko sprawach Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.r.p.o.)". Jako drugą przesłankę ograniczającą udział Rzecznika w postępowaniu administracyjnym wymienia zasadę subsydiarności.

W art. 183 Kodeks postępowania administracyjnego stanowi, że Rzecznikowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Otóż, należy podkreślić, że formą włączenia się Rzecznika do postępowania administracyjnego nie jest ani podanie, ani wniosek o dopuszczenie, ale żądanie wyrażone w oświadczeniu o przystąpieniu do postępowania. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że udział prokuratora w danym postępowaniu należy do kategorii obiektywnych, a tym samym czy w konkretnym postępowaniu bierze udział prokurator decydują określone okoliczności prawne. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, tak jak udział każdego innego podmiotu musi być wyraźny i oczywisty, co oznacza, że udziału prokuratora nie można w tym postępowaniu co do zasady domniemywać[192]. Udział w postępowaniu administracyjnym musi być oczywisty i wyraźny, gdyż wiążą się z nim konkretne obowiązki organu i uprawnienia uczestników postępowania[193]. Praktyka jednak wskazuje na ocenny charakter udziału Rzecznika w postępowaniu administracyjnym. Przykładem może być sprawa ujawnienia, zdaniem Rzecznika w tzw. Raporcie o WSI wrażliwych danych osobowych, w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[194].

Doręczenie prokuratorowi zawiadomienia o zakończeniu postępowania administracyjnego, czy doręczenie decyzji administracyjnej nie przesądza jeszcze o uznaniu, że prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym, bo przecież przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego zapewniają prokuratorowi czynny udział w postępowaniu

[192] Wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., II GSK 55/06, LEX nr 273689.

[193] Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2005 r., II GSK 3/05, LEX nr 160279.

[194] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 926 ze zm. zob. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1491/09, LEX nr 745047.

administracyjnym. Wydaje się, że te uwagi można odnieść do Rzecznika Praw Obywatelskich uprawnionego do wypełniania ustawowych obowiązków przewidzianych m.in. w art. 14 pkt. 6 u. r. p. o. i Kodeksie postępowania administracyjnego. Rzecznik może włączyć się do postępowania w każdym stadium, a więc w postępowaniu przed I instancją – do momentu wydania decyzji, a następnie w postępowaniu odwoławczym lub w nadzwyczajnych tokach postępowania (wznowienie postępowania – art. 145 i n. K.p.a., twierdzenie nieważności decyzji – art. 156 i n. K.p.a.) – do czasu wydania decyzji w danej instancji. Rzecznikowi przysługują środki prawne zwyczajne (odwołanie, zażalenie). Co zaś tyczy się kwestii możliwości wniesienia odwołania, jeśli Rzecznik nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji, to trzeba zaznaczyć że poglądy w nauce i orzecznictwie są podzielone. Zdaniem Z. Janowicza, „Rzecznik może według swojego uznania uczestniczyć w postępowaniu przed organem I instancji lub też w postępowaniu odwoławczym”[195]. Podobne stanowisko prezentuje A. Wróbel[196]. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z dnia 29 września 2005 r.[197] stwierdził, iż „prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu, może na podstawie art. 183 § 1 i art. 188 w związku z art. 129 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego wnieść odwołanie od decyzji nieostatecznej organu pierwszej instancji”[198]. Dnia 6 lutego 2009r. NSA podniósł, iż „jest to uprawnienie niezbędne dla realizacji celów prokuratury”[199]. Odmienny pogląd przedstawia J. Borkowski podkreślając, że „Rzecznik korzysta z praw strony na zasadzie art. 188 K.p.a., ale tylko, gdy przyjmuje udział w postępowaniu administracyjnym”. Przepis ten nie daje mu żadnych dodatkowych uprawnień w porównaniu ze stroną postępowania[200]. Nie może więc wnieść odwołania, jeśli nie brał w ogóle udziału

[195] Z. Janowicz, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 479.

[196] A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art.183 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), LEX/el., 2013.

[197] Wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, LEX nr 182610.

[198] Zob. Glosa aprobująca: W. Czerwiński, Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05,OSP, 2006. Glosa krytyczna: J. Borkowski, Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, ZNSA, 2006.

[199] Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK 324/08, LEX nr 521975. Zob. podobne Wyrok WSA w Łodzi, z dnia 2 grudnia 2009 r., II SA/Łd 618/09, LEX nr 581607. Wyrok WSA w Białymstoku, z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bk 612/07, LEX nr 342107.

[200] Por. G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Kraków 2005, s. 484-487.

w postępowaniu w I instancji[201]. Ta koncepcja prezentowana jest w obecnej linii orzeczniczej. Otóż, NSA stwierdził, iż „prawa strony służą prokuratorowi dopiero od chwili włączenia się do postępowania administracyjnego”[202]. Jeżeli prokurator nie włączył się do postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, to nie może wstąpić do tego postępowania, wnosząc odwołanie od decyzji, wydanej w postępowaniu administracyjnym, w którym nie brał udziału[203].

Rzecznik może żądać nadesłania lub przedstawienia akt sprawy oraz wszelkich niezbędnych dokumentów i pisemnych wyjaśnień. Nie mają do niego zastosowania ograniczenia przewidziane w art. 74 § 1 K.p.a.

Przyjęcie udziału przez Rzecznika nie zwalnia organu administracyjnego od obowiązków określonych w art. 6 i art. 7 K.p.a.

Przepisy art. 183 § 2 K.p.a. nakładają na organy administracyjne obowiązek prawny zawiadomienia Rzecznika o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział Rzecznika za potrzebny. To, czy i w jakim stadium postępowania organ administracyjny ma powiadomić rzecznika zależy od uznania tego organu. Ze względu na to, że Rzecznik kieruje się zakresem zadań określonych w Konstytucji RP, jak i w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich przyjmuje się, że przepisy art. 183 mają charakter instrumentalny. Oczywiście, Rzecznik może brać udział w całym postępowaniu, ale także wyłącznie w jego części.

W przepisach art. 184 § 1 K.p.a. ustawodawca enumeratywnie wskazuje okoliczności, w jakich Rzecznik może skorzystać z przysługującego mu prawa wniesienia sprzeciwu, a mianowicie gdy przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Sprzeciw to nadzwyczajny środek prawny przysługujący Rzecznikowi. Podkreślić równocześnie trzeba, że ustawodawca wprost wskazał, iż jego wniesienie może nastąpić tylko od decyzji ostatecznej. Od decyzji nieostatecznej sprzeciw nie przysługuje, ponieważ decyzję taką Rzecznik może zaskarżyć w formie odwołania. Zgodnie z art. 189 K.p.a. sprzeciw

[201] J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…., op. cit., s. 770-772.

[202] Wyrok NSA w Warszawie, z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 431/10, LEX nr 1080288.

[203] Zob. podobne Wyrok WSA w Poznaniu, z dnia 18 listopada 2010 r., IV SA/Po 312/10, LEX nr 758480.

nie przysługuje Rzecznikowi w sytuacji, gdy wniósł skargę na decyzję do sądu administracyjnego.

Rzecznik obowiązany jest uzyskać zgodę strony, gdy podstawą wniesienia sprzeciwu jest to, że decyzja ostateczna jest dotknięta wadą przewidzianą w art. 145 § 1 pkt. 4 K.p.a. Jak zaznacza A. Wróbel: „Rozpatrzenie sprzeciwu przez organ administracji publicznej bez uprzedniego, jeszcze przed jego wniesieniem, uzyskania zgody strony jest niedopuszczalne ze względu na przepis art. 9 – czyli zasadę informowania stron. Brak ten nie może być skutecznie usunięty przez uzyskanie zgody strony po wszczęciu postępowania w sprawie wznowienia postępowania”[204].

Organem właściwym, do którego Rzecznik wnosi sprzeciw, jest ten organ, który wydał wadliwą decyzję ostateczną, albo organ bezpośrednio nadrzędny, a jeśli decyzję wydał minister, to ten organ. Tak więc, zgodnie z art. 65 K.p.a. sprzeciw wniesiony do organu niewłaściwego powinien być przesłany do organu właściwego z równoczesnym zawiadomieniem o tym Rzecznika.

Trzeba podkreślić imperatywny charakter sprzeciwu, bowiem skutki jego wniesienia przewidziane w przepisach art. 185-187 K.p.a. są bardziej kategoryczne niż w przypadku wniesienia odpowiedniego podania lub żądania przez stronę postępowania.

Według art. 185 §1 K.p.a. sprzeciw Rzecznika powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie 30 dni od daty jego wniesienia. Tak więc, organ administracyjny do którego Rzecznik skierował sprzeciw, ma obowiązek prawny wszcząć z urzędu postępowanie i w terminie 30 dni wydać decyzję. Jednak, gdy organ nie załatwi sprzeciwu w w/w terminie zastosowanie będą miały przepisy art. 36-38 K.p.a. W związku z powyższym, organ ma obowiązek zawiadomić Rzecznika i strony postępowania o przyczynach zwłoki, podając nowy termin jego załatwienia. Na niedopełnienie tego obowiązku przysługuje Rzecznikowi i stronom zażalenie.

Zgodnie z art. 186 K.p.a. organ musi zawsze wszcząć postępowanie z urzędu, jeśli otrzyma sprzeciw od prokuratora. Ma on równocześnie obowiązek powiadomić o tym wszystkie strony postępowania, chyba że sprawa nie podlega ponownemu rozpatrzeniu

[204] A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art.184 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071), LEX/el., 2013.

z mocy prawa. Równocześnie tenże organ, zgodnie z art. 187 K.p.a. ma obowiązek niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu. Nawiązując do wcześniejszego stwierdzenia, że sprzeciw odnosi się do decyzji ostatecznych, trzeba w tym miejscu przypomnieć, że decyzje te z chwilą, gdy stają się ostateczne podlegają z mocy prawa wykonaniu. Dlatego Kodeks postępowania administracyjnego nakazuje organowi administracji publicznej, który otrzymał sprzeciw, natychmiast rozpatrzyć ewentualność wstrzymania wykonania zaskarżonej sprzeciwem decyzji. Obowiązek[205] ten wynika wprost z ustawy, a więc organ nie powinien oczekiwać od Rzecznika zamieszczania w sprzeciwie żądania wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Nie powinien też brać pod uwagę stanowiska stron w tym względzie. Organ nie ma obowiązku automatycznego wstrzymania wykonania tej decyzji, a tylko obowiązek rozważenia potrzeby wstrzymania wykonania[206].

Rozpoznanie sprzeciwu następuje w postępowaniu prowadzonym w jednym z trybów nadzwyczajnych wymienionych w dziale 4 z udziałem wszystkich stron i innych uczestników postępowania albo w formie rozprawy, albo jako tzw. postępowanie gabinetowe. Postępowanie wszczęte wskutek sprzeciwu będzie toczyć się w I instancji. W związku z tym stronom i podmiotom na prawach strony będą służyły środki odwoławcze od decyzji załatwiającej sprawę. Co oznacza pojęcie „załatwienie sprzeciwu”? W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że chodzi tu o rozpoznanie jego co do istoty, a więc kończy się postępowanie wydaniem decyzji załatwiającej sprawę co do istoty lub kończącej postępowanie w tej instancji (art. 104 K.p.a.). Rzecznikowi, jako podmiotowi na prawach strony należy doręczyć decyzję z pouczeniem o środkach zaskarżenia[207].

Jak już zaznaczono z art. 185 K.p.a. wynika, że sprzeciw prokuratora powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie 30 dni od daty jego wniesienia. Jak zauważa J. Borkowski[208] przepisy art. 185 § 1 K.p.a. nie są zsynchronizowane z przepisami art. 186 K.p.a. i art. 35 § 3 K.p.a. Bieg terminu do rozpatrzenia i załatwienia sprzeciwu

[205]Zob. J. Jendrośka, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 295.

[206]*Loc. cit.*

[207] G. Łaszczyca, *Komentarz do art.185 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. t. II. Komentarz do art. 104-269, LEX nr 2010.

[208] J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego…, op. cit.,* s.775.

Rzecznika liczy się od daty wniesienia sprzeciwu. Zgodnie z utrwalonymi poglądami powinien się liczyć od dnia wszczęcia postępowania przez organ administracji publicznej. Ten 30-dniowy termin, zdaniem niektórych przedstawicieli nauki[209], jest uważany za termin szczególny. W związku z tym organ nie jest związany przepisami art. 35 § 1 i 2 K.p.a. Jeśli właściwy organ nie załatwi sprzeciwu w terminie 30 dni od daty doręczenia będzie zobowiązany zawiadomić o tym Rzecznika i strony postępowania, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Na nie załatwienie sprawy w terminie, o którym mowa w art. 185 § 1 K.p.a. Rzecznikowi i stronie służy zażalenie na podstawie przepisów 37 § 1 K.p.a., a potem po wyczerpaniu tego środka skarga do sądu administracyjnego.

Jeszcze jedna kwestia jest godna uwagi. Jeśli w sprzeciwie Rzecznika zostanie zawarte żądanie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 182 K.p.a.), a organ odmówi wszczęcia postępowania w/w sprawie, to ze względu na kategoryczny nakaz wynikający z art. 186 K.p.a. należy traktować tą sytuację jako fakt rażącego naruszenia prawa, o którym stanowią przepisy art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. W literaturze przedmiotu podnoszone są też wątpliwości co do tego, czy na skutek wniesienia sprzeciwu przez prokuratora następuje wszczęcie postępowania z urzędu. W sposób jednoznaczny wyjaśnia tę kwestię J. Borkowski[210].

Art. 188 K.p.a. stanowi, że Rzecznikowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182-184 K.p.a., służą prawa strony. Rzecznik nie jest stroną w postępowaniu administracyjnym, bowiem postępowanie nie dotyczy jego własnych praw lub obowiązków. Bierze on udział w postępowaniu z własnej woli, niezależnie od woli stron i tylko jemu oprócz prokuratora, przysługuje specjalny środek prawny, jakim jest sprzeciw. Mając prawa strony, Rzecznik nie jest związany z żadną ze stron. Trzeba powiedzieć, że Rzecznik korzysta z praw strony, ale tylko wówczas, gdy przyjmuje udział w postępowaniu[211], a więc od chwili włączenia się do postępowania administracyjnego, niezależnie od jego stadium oraz trybu, w którym się ono toczy. Zgodnie z art. 189 K.p.a., jeśli Rzecznik wniósł skargę do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu. Rzecznik może albo wnieść sprzeciw do organu administracyjnego, albo wnieść skargę na wadliwą decyzję administracyjną do sądu

[209] A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 985.

[210] J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego…, op. cit.,* s. 776.

[211] *Ibidem*, s.771.

administracyjnego[212]. Wybór drogi zależy od jego uznania. Jest jednak pewien warunek: weryfikacja decyzji administracyjnej z tych samych powodów nie może być prowadzona równocześnie przed dwoma różnymi organami administracji publicznej, bowiem za niedopuszczalne należy uznać wydanie dwóch różnych decyzji w sprawie. Wszelako w literaturze przedmiotu podnosi się, że istnieje możliwość skorzystania z tych środków zaskarżenia kolejno jeden po drugim. Na przykład, jeśli sprzeciw nie zostanie uwzględniony, a nie upłynął termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, to Rzecznik może taką skargę wnieść. I odwrotnie, w przypadku odrzucenia skargi przez sąd administracyjny, Rzecznik może wnieść sprzeciw od decyzji. Podstawą takiego działania muszą być jednak za każdym razem inne przyczyny zaskarżenia.

Nie ulega wątpliwości, że instytucja Rzecznika odegrała znaczącą rolę w rozwoju szeroko pojętych praw człowieka w Polsce. Niemniej jednak niezbędna jest naukowa współpraca zarówno teoretyków, jak i praktyków prawa dla stworzenia precyzyjniejszych przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego w w/w zakresie.

[212] Zasady i tryb wnoszenia skargi na decyzję administracyjną przez Rzecznika określa ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego, (Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, (Dz. U. 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, (Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 926 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.)
6. Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2005 r., II GSK 3/05, LEX nr 160279
7. Wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, LEX nr 18261
8. Wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., II GSK 55/06, LEX nr 273689
9. Wyrok WSA w Białymstoku, z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bk 612/07, LEX nr 342107
10. Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK 324/08, LEX nr 521975
11. Wyrok WSA w Łodzi, z dnia 2 grudnia 2009 r., II SA/Łd 618/09, LEX nr 581607
12. Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1491/09, LEX nr 745047
13. Wyrok WSA w Poznaniu, z dnia 18 listopada 2010 r., IV SA/Po 312/10, LEX nr 758480
14. Wyrok NSA w Warszawie, z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 431/10, LEX nr 1080288
15. Postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2002 r, III RN 199/00, LEX nr 51208
16. Borkowski J., Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, ZNSA, 2006
17. Czerwiński W., Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05,OSP, 2006
18. Zieliński A., Glosa do postanowienia SN z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 199/00, PiP 2002
19. Adamiak B, Borkowski J., „*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”*, Warszawa 2003.
20. Arcimowicz J., „*Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej”*, Warszawa 2003.
21. Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski J., Zieliński A., „*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentar”*, Warszawa 1989.
22. Janowicz Z., „*Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz”*, Warszawa 1995.

23. Jaśkowska M., Wróbel A., *„Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”*, Zakamycze 2000.
24. Karnicka, „*Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowania, środki działania)”*, PiP 1990.
25. Łakoma K., „*Bilans wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zmian K.p.a.”*, [w:], *„Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2010-2011”,* Błachucki M., Sybiga G., Górzyńska T., Warszawa 2012.
26. Łaszczyca G., „*Komentarz do art.185 Kodeksu postępowania administracyjnego”*, [w:] Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *„Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.”* t. II. Komentarz do art. 104-269, LEX nr 2010.
27. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *„Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz”*,
t. 2, Kraków 2005.
28. Milart-Szostak K., „*Przestrzeganie prawa przez administrację lokalną w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich”*, ST, nr 12.
29. Witkowski Z., „*Recenzja Księgi XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*,” t. I-IV, Warszawa 2008, Prz.Sejm. 3(98)/2010.
30. Wróbel A., „*Komentarz aktualizowany do art.183 Kodeksu postępowania administracyjnego”*, [w:] Jaśkowska M., Wróbel A., *„Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego”*, LEX/el., 2013,
31. Zubik M.*, „Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)”*, PiP 2008.
32. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Biuletyn RPO 2013.

ROZDZIAŁ V

FAWORYTYZM I PROTEKCJA JAKO ZJAWISKA PATOLOGICZNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. PRZYCZYNY, KONSEKWENCJE I PRÓBY PRZECIWDZIAŁANIA

Ewelina Tomaszewska[213], mgr Bartłomiej Strzałkowski[214],

Słowa kluczowe: Faworytyzm, nepotyzm, korupcja

Keywords: Favouritism, nepotism, corruption

Streszczenie

Artykuł przedstawia problem faworytyzmu i protekcji jako dysfunkcji w polskiej administracji publicznej. W szczególności zwrócono uwagę na źródła występowania tego zjawiska. Poruszono tematykę wpływu faworytyzmu i protekcji na sprawność funkcjonowania administracji publicznej. Szczególnie opisano konsekwencje zjawisk i możliwe próby ich przeciwdziałania.

Wstęp

Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach[215]. Przedmiotem rozważań zawartych w pracy są zjawiska patologiczne, a dokładniej faworytyzm i protekcja, które mocno zakorzeniły się w Polskiej administracji publicznej.

[213] **Ewelina Tomaszewska**- absolwentka Administracji na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu, od 2011 roku członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH". Autorka publikacji, uczestniczka licznych konferencji naukowych o zasięgu ogólnopolskim.

[214] **mgr Bartłomiej Strzałkowski**- absolwent Administracji na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu, absolwent studiów podyplomowych Zarządzania Zasobami Ludzkimi na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, od 2010 roku członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH". Autor publikacji, uczestnik konferencji naukowych o zasięgu międzynarodowym i ogólnopolskim. Współorganizator konkursów i konferencji naukowych.

[215] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne.* wyd. 2, Liber, Warszawa 1999, s. 79.

Opisano przyczyny występowania tych zjawisk, a także konsekwencje i próby ich przeciwdziałania. Wszelkie analizy odnoszące się do problematyki patologii w administracji publicznej należy poprzedzić wskazaniem zakresu podmiotowego tego zjawiska oraz wyjaśnieniem samego pojęcia „patologia". Słownik języka polskiego opisuję iż, patologia (z gr. *Pathos* – cierpienie, *Logos* – nauka) jest to odstępstwo od ogólnie przyjętych reguł działania i zachowania. Problematyka ta jest nierozerwalnie związana z człowiekiem oraz rozwojem społeczeństwa. Zjawiska patologiczne to takie zjawiska społeczne, które są niezgodne z wzorami zachowań, czy postaw zawartych w obowiązujących normach danej społeczności. Zjawiska te nasilają się i jest ich coraz więcej i mają zakłócający wpływ na społeczeństwo. W przypadku administracji wskazać można na nieprawidłowości w zakresie kontroli oraz nadzoru organów wyższego stopnia nad działaniami organów administracji, nieprzestrzeganie zasad etyki urzędniczej oraz braki w wiedzy i wykształceniu pracowników urzędów czy też zagadnienie wynagrodzeń w administracji, których niski poziom, w porównaniu z pracownikami sfery prywatnej, może być czynnikiem sprzyjającym zjawiskom nieakceptowanym społecznie. Zjawiska te występują na wielu płaszczyznach, powodują niesprawność państwa w wymiarze społecznym i politycznym. Są destrukcyjne, sprzyjają stopniowemu zmniejszaniu roli sfery normatywnej przy jednoczesnym rozpadzie powszechnie przyjętych norm postępowania.

Patologiczne zjawiska w administracji stanowią przedmiot licznych refleksji zarówno polskich jak i zagranicznych administratywistów. W tym miejscu można przytoczyć porównanie zaczerpnięte od M. Bugdola, iż administracja jest jak drzewo. Jej korzenie to wartości podstawowe, organizacyjne, mocno osadzone w kulturze i systemie prawnym. Koroną drzewa są wszystkie systemy organizacyjne i interakcje zachodzące między nimi. Szkodnikami zaś są błędne decyzje polityczne[216]. Dobra administracja publiczna jest fundamentem sprawnego państwa. Należy podkreślić, iż wciąż nie znajduje akceptacji pogląd, że administracja jest partnerem polityki, nie zaś jej sługą. Urzędnik służy państwu, a nie rządzącej partii. Wnioskując z powyższej tezy nasuwa się oczywisty postulat: urzędy administracji publicznej należy powierzać osobom kompetentnym. Tej zasadzie nikt nie przeczy, ale skoro nie wypada jej zaprzeczyć, bywa, że przywołuje się ją obłudnie jako zasłonę dymną przy stosowaniu klucza partyjnego, „mamy ludzi kompetentnych" – takie zdanie w ustach polityka świadczy, że obsada urzędu ma być dokonana ze względów

[216] M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej, teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 48.

politycznych[217]. Wpada się tu w błędne koło, a uwikłania partyjne degenerują kulturę administrowania[218].

Występującą patologią życia publicznego w Polsce są zjawiska faworytyzmu i protekcji. Zjawiska te mocno zakorzeniło się w administracji publicznej, występują na każdym etapie, w procesach naboru, awansu czy powierzaniu wyższych stanowisk administracji publicznej. Wpływają one negatywnie na sprawność funkcjonowania administracji, uzyskiwanie wpływów i pozycji w państwie i instytucjach publicznych. Na stanowiska urzędnicze protegowane są osoby, które najczęściej nie posiadają odpowiednich zdolności ani kwalifikacji, zaburza to sprawny system funkcjonowania administracji publicznej, przez co traci całe społeczeństwo.

Faworytyzm i protekcja zjawiskiem patologicznym w administracji publicznej

Faworytyzm można rozumieć poprzez dawanie innej osobie nieuzasadnionej przewagi nad równorzędnymi podmiotami (np. kandydatami do pracy) w zamian za osobistą korzyść lub inne przysługi świadczone decydentowi. Faworytyzm jest zjawiskiem niepożądanym dla porządku prawnego państwa, gdyż stanowiska w państwie, instytucjach państwowych czy samorządowych nie są obsadzane z uwagi na kompetencje czy umiejętności, ale na zasadzie znajomości i wzajemnych korzyści[219]. Protekcją zaś jest ochrona i pomoc udzielana jednostce przez wpływową osobę. Protegować oznacza udzielać poparcia poprzez użycie swoich wpływów i stosunków, nie zawsze zgodnie z obowiązującymi normami zwyczajowymi i prawnymi, aby pomóc w karierze[220].

Opisane zjawiska często opierają się na powiązaniach rodzinnych, są rozumiane, jako rozdzielenie korzyści, funkcji, urzędu od osoby sprawującej ten rząd, zatem można je zaliczyć do pewnego rodzaju korupcji. Poprzez korupcję uważa się wykorzystywanie władzy publicznej do celów prywatnych, osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych za udzieloną pomoc. Zatem są to nadużycia stanowiące poważne zagrożenia dla rozwoju kraju. Podkopują demokrację i dobre zarządzanie poprzez naruszanie procesów formalnych.

[217] R. Sobański, *Dobro zasadą i racja bytu administracji* [w:] *Ewolucja Prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 234.

[218] R. Sobański, *Kulturowe uwarunkowania prawa* [w:] *Starożytne kodyfikacje prawa*, red. A. Dębiński, Lublin 2000, s. 23 i n.

[219] L. Mańka, *Korupcja osób publicznych*, praca magisterska, Poznań 2000, s. 9.

[220] *Inny słownik języka polskiego PWN*, t. II, Warszawa 2000, s. 276.

Naruszają wartości demokratyczne jak tolerancja i zaufanie, niszczą rozwój ekonomiczny, generując wypaczenia i niesprawność, mają ujemny wpływ na poziom życia obywateli. Z protekcją i faworytyzmem ściśle powiązane są także zjawiska takie jak: nepotyzm, kumoterstwo i klientelizm. Nepotyzm to faworyzowanie członków rodziny przy rozdziale jakichś dóbr, nadużycie zajmowanego stanowiska prowadzące do faworyzowania krewnych. Kumoterstwo to faworyzowanie oparte nie na pokrewieństwie, lecz na powiązaniach nieformalnych. Klientelizm zaś polega na okazaniu komuś poparcia nieopartego na obiektywnych i zgodnych z prawem przesłankach, lecz na powiązaniach politycznych, w celu zdobycia lub umocnienia swej pozycji[221].

Źródła występowania oraz wpływ zjawisk faworytyzmu i protekcji na sprawność funkcjonowania administracji publicznej

Faworytyzm i protekcja są zjawiskami dość powszechnymi. Ich występowanie wynika z braku dobrego prawa oraz niedoskonałości instrumentów zapobiegających. Dotyczy to przepisów potrzebnych do wdrożenia ogólnie sformułowanych w obowiązującym ustawodawstwie zasad oraz do ochrony ich przestrzegania w praktyce działania administracji publicznej. Dochodzą do tego niedostatki interpretacji istniejących w tej dziedzinie przepisów, zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, która zresztą rzadko tę problematykę porusza. Zjawisko faworytyzmu i protekcji występowało już w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W czasach, gdy nie było jeszcze wolnych mediów i prawdziwej opinii publicznej. Zjawiska te nie miały szans na oficjalne potępienie. Wyjątek stanowiły partyjne rozrachunki – zjawiska te były napiętnowane i pogardzane. Z możliwości, jakie dawały wysokie partyjne funkcje, stanowiska w państwowych zakładach pracy czy na uczelniach, a nawet sama przynależność do PZPR lub ZSL, korzystało bardzo wielu. Ci, którzy stali poza układem, z zazdrością patrzyli, z jak można sobie i swoim bliskim ułatwić życie w ówczesnym systemie.

Korzeni tych patologii we współczesnej Polsce szukać należy w przeszłości, w traumie zmiany systemowej. Jedną z przyczyn upadku systemu była kompletna katastrofa funkcjonalna instytucji w PRL. Wyniesione z tego czasu przeświadczenie, że każda instytucja ma formalne cele, ale życie toczy się poza formalnymi regułami, miało dewastujący wpływ

[221] W. Mikułowski, *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje [W:] Patologie administracji publicznej,* pod red. P. J. Suwaj, D. J. Kijowski, Warszawa 2009, s. 442.

na postawy społeczne. W fazie międzysystemowej, gdy podważone zostały stare reguły gry, a nie było jeszcze nowych, utrwaliła się postawa wyrażana hasłem „co nie jest zakazane, jest dozwolone". Wynikało tam przekonanie, że należy dbać o dobro bliskich, nawet jeśli to kłoci się z normami moralnymi, ponieważ wszyscy tak czynią. Upadek reżimu komunistycznego i modelu rządzenia, w którym funkcje polityki administracyjnej pełnił zawodowy aparat partyjny, paradoksalnie wzmocnił tendencję do upolitycznienia (upartyjnienia) administracji publicznej poprzez obsadzanie stanowisk kierowniczych swoimi, zaufanymi ludźmi. Faworytyzm i Protekcja były praktycznie niepodważalną regułą naboru do pracy w administracji publicznej oraz w innych instytucjach sektora publicznego, który wówczas obejmował prawie cały obszar formalnej gospodarki. Należy dodać, że zatrudnienie w administracji publicznej podlegało powszechnym regułom kodeksu pracy, który nie przewidywał ani zasady równego dostępu do służby publicznej, ani otwartego i konkurencyjnego naboru do pracy w administracji publicznej.

W świetle prawa, mianowicie art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[222] mówi, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach. Wymogiem pełnienia tych funkcji jest przejście określonej procedury prawnej, występuje ona w formie aktu wyboru, powołania, nominacji lub umowy o pracę. Powinien być to proces zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Niestety polskie ustawodawstwo nie tworzy konsekwentnie wystarczających instrumentów prawnych potrzebnych do wdrożenia ogólnie przyjętych zasad oraz nie stwarza gwarancji prawnych ich przestrzegania. Ustawy powinny być skonkretyzowane w przepisach dotyczących procedur dokonywania naboru na stanowiska administracji publicznej.

Warunkiem prawidłowego działania instytucji publicznych, jest wykonywanie wszelkich zadań przez podmioty „w szerokim stopniu kompetentne (wiedza, doświadczenie, charakter, charyzma osobista itp.). Podmioty winny być poddane mechanizmowi kontroli, który zapewni, że będą działać zgodnie z interesem publicznym"[223]. Polskiej administracji publicznej niezbędne jest wskazanie wartości. Dostrzega się zatem potrzebę standaryzacji, administracja publiczna bowiem i jej działanie powinny przejawiać przymioty dobrego administrowania.

Zjawisko faworytyzmu i protekcji wpływa na sprawność modelu administracji publicznej, a w szczególności na jej skuteczność i etyczność. Skutkuje utrwalaniem

[222] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[223] A. Z. Kamiński, *Dwa systemy – dwie ordynacje. Polityczne i społeczne implikacje wyboru ordynacji wyborczej*, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 2000, maszynopis, s. 9.

i pogłębianiem nierówności społecznych, nobilitując osobników lepiej „ustosunkowanych", blokując zaś rzeczywiście lepszych. Ci pierwsi – sprytni i pozbawieni skrupułów – pną się w górę, osoby zaś rzeczywiście uzdolnione i lepsze blokowane są w rozwoju lub spychane na niższe poziomy rozwoju. Z tym wiąże się niszczenie szacunku dla prawa, a w konsekwencji „grzebanie" bezpieczeństwa prawnego. Obniża jakość systemu rządzenia, co prowadzi do politycznej destabilizacji. Odnosi się to zarówno do życia państwowego, jak i do społeczności lokalnej, np. województwa, powiatu, gminy, miasta. Upowszechnianie się tych praktyk wśród władz terytorialnych znacznie utrudnia, a niekiedy wprost blokuje efektywną decentralizację państwa. Wpływa na aparat władzy, gdyż traci swoją wiarygodność.

Należy wymienić, że do zadań jednostek administracji publicznej należy chronienie interesów państwa, rzetelne, bezstronne, sprawne i terminowe wykonywania powierzonych zadań oraz niekierowanie się interesem jednostkowym lub grupowym przy wykonywaniu obowiązków służbowych[224].

Omawiane zjawiska mają negatywny wpływ na realizację wyznaczonych przez państwo celów oraz stanowią ogromne naruszenie obowiązków i praw członków administracji publicznej. Stosowanie faworytyzmu i protekcji w procesach naboru na stanowiska urzędnicze, korpusu służby cywilnej, promocję i awanse w administracji publicznej niszczy w zarodku perspektywę rozwoju państwa. Powoduje możliwość obsadzania stanowisk, przez osoby nie posiadające wymaganych umiejętności, przez co poziom funkcjonowania na wszystkich szczeblach spada. Zatracane są wartości ku kierowaniu się interesem państwa, bezstronnością, sprawiedliwością i obiektywizmem w traktowaniu podwładnych i kandydatów do służby publicznej. Przykład takich patologicznych zachowań wpływa negatywnie na formowanie postaw i zachowań innych urzędników odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi. Wpływa także na osoby nowo przyjęte do pracy w administracji, jako beneficjenci tych zachowań, gdyż będą je uznawać za normalne i postępować podobnie w stosunku do innych. Ciężko zatem będzie uznać, że w dalszej perspektywie kariery będą oceniani za rezultaty w pracy. Zaczną budować sieć relacji opartych na wzajemnym popieraniu się i wymianie osobistych usług i korzyści, za które zostaną odwdzięczeni tym samym. Wpłynie to ujemnie, na jakość usług i fachowość, a w efekcie na sprawność i jakość działania aparatu państwowego. Faworytyzm i protekcja

[224] Ustawa z dn. 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2008r. nr 227, poz. 1505 ze zm., art. 78.

w procesach rekrutacji pracowników administracji publicznej wpływa negatywnie również na kształtowanie się opinii społeczeństwa o bezstronnym, profesjonalnym i neutralnym politycznie działaniu administracji i kwalifikacjach moralnych i zawodowych urzędników. Tolerowanie faworytyzmu i protekcji w procesach obsadzania stanowisk w administracji publicznej utrwala także przekonanie klasy politycznej o skuteczności tego typu działań, jako instrumentu ochrony interesu partyjnego i osobistego w walce o utrzymanie lub poszerzenie zakresu posiadanej władzy politycznej. Paradoks zjawiska klientelizmu politycznego w administracji publicznej polega na tym, że ci, którzy go praktykują, obsadzając kierownicze stanowiska swoimi zaufanymi ludźmi, wydają się wierzyć w trwałość swojej władzy i co za tym idzie, także takich nominacji. Tymczasem doświadczenie wskazuje na coś wręcz przeciwnego. Im bardziej dana osoba cieszy się zaufaniem władzy, która ją mianowała, tym mniejsze są jej szanse na utrzymanie stanowiska przy kolejnej zmianie układu politycznego. W konsekwencji rotacja na stanowiskach kierowniczych w naszej administracji przypomina *spoils system* z okresu początków rozwoju administracji amerykańskiej, czyli obsadzanie stanowisk przez zwycięską partię, a jej efekty mają fatalny wpływ na sprawność funkcjonowania urzędów[225].

Dysfunkcja aparatu państwowego wynikająca z zjawisk faworytyzmu i protekcji powoduje brak ciągłości w działaniu i częste zmiany w komórkach organizacyjnych, a także częste zmiany w priorytetach, komórek i metod ich pracy. Powoduje to niemożność skutecznej realizacji średnio i długoterminowych programów działania. Nie występuje stabilność kadry kierowniczej, co powoduje, przełożenie zakładanych celów partykularnych krótko terminowych ponad interesy rozwoju kierowanej komórki organizacyjnej i członków jej personelu.

Etyka i próby przeciwdziałania faworytyzmu i protekcji w polskiej administracji publicznej

We współczesnym demokratycznym państwie nabór, promocja jak i obsadzanie stanowisk w administracji publicznej powinny wyrażać się zasadą równego dostępu obywateli do służby publicznej a także ich równego oraz sprawiedliwego traktowania przez pracodawcę jak również zasadę korzystności dla sprawnego funkcjonowania administracji publicznej jako

[225] W. Mikułowski, *Faworytyzm…* op. cit, s. 445 i n.

organizacji. Zasady dotyczące naboru, promocji jak i obsadzania stanowisk w administracji publicznej stanowią porządek prawny w demokratycznym państwie i określone są w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, a ich przestrzeganie stanowi obowiązek prawny administracji publicznej. W celu efektywnego realizowania zasad ogólnych prawodawca ustanawia przepisy szczególne, powszechnie obowiązujące, które mają za zadanie zapewnić ich przestrzeganie jak również regulować i sankcjonować przypadki ich naruszania. Respektowanie ów zasad w praktyce działania administracji zależy w dużym stopniu od jakości tych przepisów, jak również właściwej ich interpretacji i gwarancji prawnych ich rzeczywistego stosowania, do których powinna należeć sądowa kontrola podejmowanych w tej dziedzinie działań i zaniechań publicznego pracodawcy. Niski poziom skuteczności jak i zarazem brak konsekwencji w zwalczaniu faworytyzmu i protekcji w służbie cywilnej wynika w pewnym stopniu z właściwości polskiego prawa urzędniczego i uwarunkowań historycznych jego rozwoju. W obecnym stanie prawnym niespójność przepisów prawa urzędniczego i ich zawikłanie – wynikające z trudności wyważenia proporcji i logicznej artykulacji elementów prawa administracyjnego, materialnego, ustrojowego i procesowego z elementami prawa pracy – utrudnia znacząco jego stosowanie i interpretowanie, a w konsekwencji prowadzi do obniżenia jego efektywności, jako instrumentu ochrony przed występowaniem patologii[226]. Należy zauważyć, że pomimo tego, iż nowa ustawa o służbie cywilnej przyczynia się znacząco do redukcji zjawisk patologicznych w administracji to jednak ich zupełnie nie wyeliminuje. Będzie to trwać tak długo dopóki nie ulegnie zmianie przeświadczenie polityków o konieczności kierowania administracją publiczną przez zaufanych współpracowników, a także wykorzystywanie stanowisk publicznych do załatwiania własnych lub rodzinnych interesów. Efektywne rządzenie jak i przestrzeganie zasad demokratycznego państwa zależy nie tylko od właściwego funkcjonowania cywilnej służby publicznej w administracji rządowej i samorządowej, ponieważ obejmują one skupianie całej uwagi na tych dwóch kategoriach funkcjonariuszy publicznych, traktowanych jednak osobno, nie pozwoli ostatecznie zlikwidować patologii występujących w ich funkcjonowaniu i zarządzaniu ich zasobami. Taki zabieg nie przyczyni się do wprowadzenia istotnych zmian w świadomości społeczeństwa oraz pogłębienia zaufania do państwa i jego instytucji.

Należy zdawać sobie sprawę z tego ze warto promować i prowadzić badania porównawcze służb publicznych poszczególnych rodzajów administracji publicznej i tym

[226] *Ibidem*, s. 459 i n.

samym zmierzać do ustanowienia wspólnych zasad ogólnych jak i prawidłowych reguł zarządzania tymi służbami. Głównym zadaniem jest dalsza praca nad reformą służby cywilnej prowadząca do zwiększenia jej zasięgu w ten sposób, aby obejmowała wszystkie stanowiska urzędnicze w administracji rządowej i samorządowej. Ponadto nie ma też żadnego racjonalnego powodu, dla którego urzędnikami mianowanymi mogły pozostać osoby, które posiadają tytuł magistra.

Podsumowanie

Demaskowanie faworytyzmu i protekcji w kraju, powszechnego zwłaszcza wśród rodziny i znajomych polityków koalicji rządzącej, staje się powoli tematem naczelnym w kraju. Nie ma wątpliwości, że na równi z klientelizmem, są to plagi współczesnego życia politycznego i społecznego, lewica zwiera więc szeregi aby im skutecznie przeciwdziałać – i prezentuje konkretne, obiecujące pomysły. Jednym z nich jest utworzenie Centralnego Rejestru Oświadczeń o środkach finansowych osób zatrudnionych w administracji rządowej i spółkach Skarbu Państwa. Projekt ten zakłada że w takim rejestrze znalazłyby się informacje, kto z działaczy partii politycznej lub z członków ich rodzin jest zatrudniony w spółkach Skarbu Państwa, w ministerstwach, agencjach rządowych "jakie z tego tytułu pobiera uposażenie, premie, nagrody". Takie oświadczenie powinno zawierać informacje nie tylko o miejscu i formie zatrudnienia danej osoby, ale również o wszelkich umowach cywilno-prawnych z nią zawieranych lub udzielonych jej zamówieniach publicznych. Dodatkowo, osoba składająca oświadczenie zobowiązana byłaby do wykazania, jakie aktywa finansowe otrzymała z jakiegokolwiek tytułu ze środków pochodzących z administracji publicznej w danym roku podatkowym. Niezłożenie oświadczenia albo zatajenie w nim informacji skutkowałoby zwolnieniem z posady. Postępowanie wyjaśniające prowadzić miałoby Centralne Biuro Antykorupcyjne. W przypadku stwierdzenia nieprawdy w oświadczeniu kierowany byłby akt oskarżenia do sądu. Urzędnicy skarbowi mogliby selektywnie dokonywać porównań danych z oświadczeń z danymi znajdującymi się w zeznaniu podatkowym.

Kolejnym pomysłem jest wprowadzenie obowiązku upubliczniania przez jednostki administracji rządowej oraz samorządowej informacji o wszystkich przepływach finansowych na rzecz osób zatrudnionych w administracji. Ponadto zakłada się wprowadzenie ustawowego zobowiązania jednostki administracji publicznej do udostępniania na żądanie aktualnego spisu osób w niej pracujących wraz z zakresem ich odpowiedzialności.

Poruszone zjawiska patologiczne dają obraz przywłaszczania instytucji państwa, instytucje publiczne stają się własnością poszczególnych partii czy w mniejszych społecznościach grup znajomości, koterii czy w małych środowiskach nawet rodzin. Jest racją bytu i działania bardzo wielu samorządów w Polsce, a pewne elementy tego zjawiska można zaobserwować w instytucjach centralnych, agencjach, spółkach skarbu państwa. Warto się więc zastanowić, szukając sposobów przeciwdziałania patologii polityki, nad źródłami i funkcjami tych zjawisk w naszej demokracji na tle doświadczeń innych krajów. Zwłaszcza, że zjawiska kryzysowe w państwach demokratycznych – również w Polsce – wzmacniają wrażliwość na wszelkie przejawy niesprawiedliwości, w tym na prywatyzację sfery publicznej. Sprzyja to szerzeniu się ruchów populistycznych, które często stawiając dobre pytania udzielają na nie odpowiedzi niebezpiecznych dla demokracji.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dn. 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej,* Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.
3. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej, teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
4. *Inny słownik języka polskiego PWN*, t. II, Warszawa 2000.
5. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne.* wyd. 2, Liber, Warszawa 1999.
6. Kamiński A. Z., *Dwa systemy – dwie ordynacje. Polityczne i społeczne implikacje wyboru ordynacji wyborczej*, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 2000.
7. Mańka L., *Korupcja osób publicznych*, praca magisterska, Poznań 2000.
8. Mikułowski W., *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje [W:] Patologie administracji publicznej*, pod red. P. J. Suwaj, D. J. Kijowski, Warszawa 2009.
9. Sobański R., *Dobro zasadą i racja bytu administracji* (w:) *Ewolucja Prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Oficyna, Warszawa 2008.

ROZDZIAŁ VI

ODPOWIEDZIALNOŚĆ MATERIALNA URZĘDNIKÓW ZA WYDANIE DECYZJI Z RAŻĄCYM NARUSZENIEM PRAWA

Anna Hnatów[227],

Słowa kluczowe: odpowiedzialność majątkowa, imperium, naruszenie prawa

Keywords: asset liability, imperium, infringement

Streszczenie

Poruszona w artykule odpowiedzialność majątkowa urzędników za wydanie decyzji z rażącym naruszenie prawa jest zagadnieniem prawnym, do którego zastosowanie mają nie tylko odpowiednie normy prawne na poziomie konstytucyjnym (art. 77ust.1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej), ale również na poziomie prawa cywilnego (m.in. art. 417KC) oraz prawa administracyjnego (m.in. art. 5 ustawy z dnia 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa). W związku z tym, temat opracowania jest nie tylko niezwykle interesujący, ale również jak najbardziej aktualny i rodzący szereg pytań dotyczących przesłanek odpowiedzialności majątkowej urzędnika oraz zastosowania odpowiedniego trybu postępowania w celu urzeczywistnienia tejże odpowiedzialności. Celem artykułu jest wszechstronne ujęcie tytułowego zagadnienia z punktu widzenia wskazanych gałęzi prawa, ze szczególnym uwzględnieniem prawa administracyjnego. W tym celu wykazano konstytucyjne gwarancje odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem działanie w sferze imperium przez władze publiczne oraz prawne możliwości uzyskania przez obywatela odszkodowania od państwa z tego tytułu. Następnie przedstawiono podstawy i mechanizm działania roszczenia regresowego państwa do urzędnika, ponoszącego odpowiedzialność za spowodowanie

[227]**Anna Hnatów** - Studentka prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz finansów i rachunkowości na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, członek Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego „Pro publico bono", stypendystka MNiSW w roku akademickim 2012/2013.

szkody. Należy podkreślić, iż w pracy ukazano nie tylko przesłanki, których wystąpienie pozwala na pociągnięcie urzędnika do odpowiedzialności majątkowej za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa, lecz również opisano odpowiedni tryb postępowania w tej kwestii.

Nierzadko można się spotkać z panującym w społeczeństwie przekonaniem, że uchwalenie ustawy z dnia 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa (Dz. U. nr 34 poz. 173) stworzyło uprawnienie dla poszkodowanych poprzez wydanie przez urzędnika decyzji z rażącym naruszeniem prawa, do dochodzenia roszczenia naprawienia powstałej szkody bezpośrednio przez tego urzędnika. W rzeczywistości jest to mylne wyobrażenie o rozwiązaniach przyjętych w naszym systemie prawnym, gdyż uprawnienia dla jednostki, o których mowa powyżej, wynikają bezpośrednio z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 417 KC, zaś wspomniana ustawa reguluje zupełnie inne kwestie, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. Celem niniejszej pracy będzie wskazanie prawnych możliwości dochodzenia roszczeń od podmiotów odpowiedzialnych za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa oraz analiza prawna przepisów statuujących przesłanki i tryb pociągnięcia urzędników do odpowiedzialności materialnej za wydanie wymienionej decyzji.

Należy stwierdzić, iż w aktualnym stanie prawnym poszkodowany może wystąpić z roszczeniem z tytułu odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z rażącym naruszeniem prawa wobec Skarbu Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, co reguluje art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r. oraz art. 417 Kodeksu cywilnego. We wspomnianym art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przyjęto określony model odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną w związku z niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej, przy czym należy zgodzić się z poglądem, iż chodzi o szkodę w rozumieniu prawa cywilnego, co oznacza, że pojęcie to obejmuje nie tylko szkody majątkowe, ale także niemajątkowe[228]. Ustawodawca poprzez brzmienie art. 77 ust. 1 gwarantuje dla każdego podmiotu prawa, w tym każdej osoby fizycznej lub prawnej, konstytucyjne prawo podmiotowe do wynagrodzenia za powstałą szkodę[229], przy czym należy pamiętać, iż w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego „działaniem" na gruncie omawianego

[228] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013r.

[229] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Legalis 2012r..

przepisu są nie tylko działanie czynne, ale również zaniechanie[230]. Przenosi również ryzyko działań władzy publicznej na podmioty, będące dysponentami władzy publicznej[231]. Ponadto należy podkreślić znaczenie art. 77 ust. 2 Konstytucji, który statuuje zakaz ograniczania w drodze ustawy prawa do dochodzenia wyżej wymienionego odszkodowania za pomocą postępowania sądowego, co koresponduje z konstytucyjną zasadą prawa do sądu.

Implementacja art. 77 Konstytucji RP do prawa cywilnego dokonała się wskutek nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. W miejsce dotychczasowych uregulowań zamieszczonych w art. 417-420^2 KC, od dnia 1 września 2004r. zaczęły obowiązywać art. 417 i 417^2 KC [232], które rozwijają konstytucyjne przesłanki dochodzenia prawa do odszkodowania. W obecnym brzmieniu art. 417 KC Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także inna osoba wykonująca władzę publiczną z mocy prawa, odpowiada za szkodę spowodowaną czynem niedozwolonym, który powstał poprzez niezgodne z prawem (lub bez podstawy prawnej) działanie lub zaniechanie związane z wykonywaniem władzy publicznej. Ponoszą one odpowiedzialność wobec poszkodowanego, czyli każdego podmiotu prawa[233]. Ponadto na mocy art. 417 § 2 KC w przypadku gdy na podstawie porozumienia zlecono wykonywanie odpowiednich zadań z zakresu władzy publicznej jednostce samorządu terytorialnego lub innej osobie prawnej, odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponoszą solidarnie jej wykonawca oraz Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

Wskazane w art. 417 KC podmioty ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku z funkcjonowaniem państwa w sferze imperium, nie zaś dominium[234]. Można więc stwierdzić, iż wymienione organy władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność za czyn własny, nie zaś za czyn cudzy, wobec czego nie jest konieczne ustalenie bezpośredniego sprawcy szkody. Przesłankami odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów jest:

- niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie,

---

[230] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, CH BECK, Warszawa 2011r.str. 216.

[231] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006r. o sygn. akt Sk 14/05.

[232] R. Hauser (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego* t. 2, Legalis 2012r..

[233] Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, str. 214.

[234] A. Rzetecka – Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*., LEX 2011r..

- powstanie szkody,
- normalny i adekwatny związek przyczynowy pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem wymienionych wyżej podmiotów a powstaniem szkody [235].

Dla dochodzenia odszkodowania na mocy art. 417 KC nie jest wymagane wykazanie winy oraz zidentyfikowanie konkretnego sprawcy. Nie należy to jednak interpretować w ten sposób, iż nie poniesie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusz, który swoim bezprawnym działaniem lub zaniechaniem związanym z wykonywaniem władzy publicznej wyrządził szkodę. W tym wypadku art. 417 KC regulujący odpowiedzialność organów władzy publicznej pozostaje w zbiegu z art. 415 KC, na podstawie którego odpowiedzialność powinien ponieść z tytułu deliktu bezpośredni sprawca. Należy jednak podkreślić fakt, iż odpowiedzialność urzędnika może być ograniczona na mocy innych przepisów zamieszczonych w ustawach szczególnych[236], do których należy również Kodeks pracy oraz ustawa z dnia 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa (Dz. U. nr 34 poz. 173), o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Odpowiedzialność organu władzy publicznej i urzędnika za spowodowanie szkody jest jednakże solidarna na mocy art. 441 § 1 KC. Oznacza to, że poszkodowanemu, którym może być każdy podmiot prawa cywilnego, na mocy art. 336 § 1 KC przysługuje uprawnienie do żądania odszkodowania za poniesioną szkodę w całości lub w części od organu władzy publicznej i urzędnika, lub od każdego z nich z osobna. Ponadto w przypadku, gdy to podmiot wymieniony w art. 417 KC mimo braku winy spełni w całości świadczenie, polegające na wypłacie odszkodowania za szkodę, może on wystąpić do urzędnika z roszczeniem regresowym na mocy art. 441 § 3 KC, jeśli to urzędnik ponosi winę w spowodowaniu rzeczonej szkody[237]. Przesłanki oraz postępowanie dochodzenia roszczeń regresowych przez Skarb Państwa od urzędnika określa wspomniana wcześniej ustawa z dnia 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa (Dz. U. nr 34 poz. 173), choć w doktrynie toczą się polemiki dotyczące konieczności wydania tejże ustawy ze względu na wcześniejsze uregulowania Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu pracy w tym zakresie.

[235] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz.*, Legalis 2013r..

[236] R. Hauser (red.), *op, cit.*

[237] K. Osajda (red.), *op. cit.*

Warto wspomnieć, że wspomniana w zdaniu poprzednim ustawa nie kreuje dla osoby poszkodowanej żadnego uprawnienia do kierowania roszczenia bezpośrednio do urzędnika odpowiedzialnego za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa, co rozmija się z panującym w społeczeństwie przekonaniem. Do jej zakresu przedmiotowego należą przesłanki oraz tryb dochodzenia regresu ze strony Skarbu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innych podmiotów, które ponoszą odpowiedzialność za szkodę spowodowaną wykonywaniem władzy publicznej (art. 1) wobec funkcjonariusza publicznego, co pozwala na realizację uprawnień tychże podmiotów do regresu wynikającą z art. 441 § 3 KC. Jeśli chodzi o zakres podmiotowy ustawy, to obejmuje on funkcjonariuszy publicznych, poprzez których zgodnie z definicją legalną umieszczoną w art. 2 ust. 1 pkt. 1 należy rozumieć również osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia, a także osobę wykonującą w urzędzie administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Można zatem wywnioskować, że desygnatem pojęcia „funkcjonariusz publiczny" jest zatem urzędnik administracji samorządowej oraz rządowej, za którego działania lub zaniechania może odpowiadać Skarb Państwa. Ustawa definiuje również w art. 2 ust. 1 pkt. 2 podmioty odpowiedzialne, do których należą podmioty wymienione w art. 417 KC. Reasumując, ustawa określa przesłanki oraz tryb dochodzenia roszczeń regresowych podmiotu odpowiedzialnego od funkcjonariusza publicznego, zaś wg art. 3 ustawy, wyłącza ona odrębną odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu odpowiedzialnego na mocy innych przepisów.

Według art. 1 ustawy z z dnia 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa (Dz. U. nr 34 poz. 173) funkcjonariusze publiczni ponoszą majątkową odpowiedzialność za spowodowanie szkody wskutek wykonywania władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa może nastąpić wskutek:

- działania,
- zaniechania.

Jak można zatem zauważyć, zakres normowania ustanowiony został dość szeroko, gdyż obejmuje nie tylko czynne zachowanie podmiotu (funkcjonariusza publicznego), z którym mamy do czynienia w przypadku wykonywania władzy publicznej poprzez działanie

prowadzące do rażącego naruszenia prawa. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca wyraźnie wyodrębnił dwa rodzaje zachowań poprzez które może dojść do rażącego naruszenia prawa – wspomniane przeze mnie zachowanie aktywne (działanie) oraz zachowanie bierne (zaniechanie). Możliwa jest zatem sytuacja, gdy urzędnik wskutek braku podjęcia działań prawnych, do której był zobowiązany z mocy prawa, dopuszcza do wydania decyzji wiążącej się z rażącym naruszeniem prawa. Należy jednakże stwierdzić, iż działanie lub zaniechanie urzędnika musi się wiązać z prowadzeniem sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia, by podmiot odpowiedzialny mógł skierować do niego roszczenie regresowe. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, iż w przeciwieństwie do analizowanej ustawy, rozwiązanie przyjęte w art. 417 KC przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz innego podmiotu bez względu na fakt, czy wykonywanie władzy publicznej niezgodnie z prawem było powiązane z prowadzeniem sprawy rozstrzyganej w formie postanowienia lub decyzji[238].

Należy podkreślić fakt, iż by podmiot odpowiedzialny mógł wystąpić wobec urzędnika z roszczeniem regresowym i pociągnąć go tym samym do odpowiedzialności majątkowej, musi dojść do kumulatywnego spełnienia przesłanek wymienionych enumeratywnie w umieszonym w art. 5 ustawy katalogu – nie wystarczy więc samo stwierdzenie zaniechania lub działania związanego z wykonywaniem władzy publicznej, dokonanego z rażącym naruszeniem prawa. Według ustawodawcy przesłankami uprawniającymi do obciążenia urzędnika odpowiedzialnością majątkową są:

- wypłacenie przez podmiot odpowiedzialny na mocy ugody stwierdzonej prawomocnym wyrokiem sądu odszkodowania za szkodę wyrządzoną poprzez wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa,
- rażące naruszenie prawa musi być spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika,
- rażące naruszenie prawa musi zostać stwierdzone zgodnie z art. 6 ustawy, o czym mowa później.

[238] A. Bielska – Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz.*, LEX 2011r.

Skoro wszystkie przesłanki powinny zostać spełnione kumulatywnie, urzędnik nie będzie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności majątkowej, jeśli któraś z przywołanych przesłanek nie zostanie spełniona lub zostanie nie w pełni spełniona[239].

Jeśli chodzi o pierwszą z przesłanek, to by została ona spełniona musi zostać:

- wydany prawomocny wyrok zasądzający odszkodowanie lub zawarta między stronami ugoda,
- wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie.

W doktrynie podkreśla się *a contrario*, że wyrok nieprawomocny nie powoduje spełnienia się przesłanki, co dotyczy się również wyroku zaskarżonego w całości. Jeśli wypłata odszkodowania nastąpiła przed uprawomocnieniem się wyroku to nie rodzi ona odpowiedzialności majątkowej urzędnika[240]. W przypadku wyroku zaskarżonego w części, gdyż orzeczenie w takim przypadku staje się prawomocne w pozostałej części (art. 363 § 3 KPC)[241]. Jeśli między stronami zostanie zawarta ugoda, to wynika z tego fakt, iż podmiot odpowiedzialny nie ma wątpliwości w kwestii wykonania władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa i dochodzi do uznania roszczenia. Pierwsza przesłanka będzie spełniona tylko i wyłącznie, gdy między poszkodowanym a podmiotem odpowiedzialnym dojdzie do zawarcia ugody lub zasądzenia prawomocnym wyrokiem na rzecz poszkodowanego od podmiotu odpowiedzialnego odszkodowania oraz odszkodowanie zostanie wypłacone. Można się spotkać z poglądami, które uznają za „wypłacenie" również restytucję naturalną, choć najczęściej przejmuje się przez te określenie świadczenie pieniężne (spełnione w formie gotówkowej i bezgotówkowej). Podmiot odpowiedzialny ma obowiązek pokryć wyłącznie wysokość szkody i kierować roszczenie regresowe do urzędnika do wysokości szkody.

---

[239] J. Gęślak, *Komentarz do art. 5* [w:] A. Bielska – Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*., LEX 2011r..

[240] Stelmach – Młynarska A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*, Rzecznik ubezpieczonych, Monitor Ubezpieczeniowy nr 49 - czerwiec 2012, http://rzu.gov.pl/publikacje/artykuly-pracownikow-i-wspolpracownikow/Anna_Stalmach_Mlynarska___Razace_naruszenie_prawa_jako_przeslanka_odpowiedzialnosci_majatkowej_funkcjonariuszy_publiczny__21009 [17.08.2013r.].

[241] J. Gęślak, *op.cit.*

W przypadku drugiej z przesłanek musi zostać wykazane:

- rażące naruszenie prawa,
- zawinione działanie lub zaniechanie urzędnika.

O działaniu i zaniechaniu była mowa wcześniej, zaś w przypadku analizowanej przesłanki ustawodawca stawia warunek, iż powinno być ono dodatkowo zawinione przez urzędnika, przy czym pojęciu winy wskutek braku definicji legalnej w ustawie, przypisuje się rozumienie takie jak na gruncie prawa cywilnego. Jest to dość korzystne rozwiązanie dla urzędnika, gdyż podmiot odpowiedzialny powinien wykazać jego winę, gdyż według art. 7 KC na nim ciąży w tym zakresie ciężar dowodu. Przypomnijmy, iż w ramach odpowiedzialności na mocy art. 417 KC podmioty w tym przepisie wymienione ponosiły odpowiedzialność za każde działanie lub zaniechanie i kwestia winy była w tym przypadku bez znaczenia, ze względu na odpowiedzialność tych podmiotów na zasadzie ryzyka. Jeśli zaś chodzi o drugi człon przesłanki, który również musi zostać spełniony, by mówić o zaistnieniu całej przesłanki, to można zauważyć, iż doktrynie oraz orzecznictwie podkreśla się kluczowe znaczenie „rażącego naruszenia prawa", będącego kwalifikowaną postacią naruszenia prawa. Większego problemu sprawiają próby jego zdefiniowania. Sądy administracyjne podejmując próby zdefiniowania tego pojęcia używały określeń takich jak: „oczywistość naruszenia prawa"[242], „oczywista sprzeczność pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją"[243]. Ponadto pewnych wskazówek dostarcza sam ustawodawca, mianowicie w art. 2 ust. 3, w którym prawodawca poprzez wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa nakazuje rozumieć wykonywanie władzy publicznej bez podstawy prawnej. Zamkniętego katalogu przypadków, których zaistnienie powoduje stwierdzenie naruszenia prawa dostarcza również art. 6, dookreślający ostatnią z trzech przesłanek odpowiedzialności majątkowej urzędników za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Wśród enumeratywnie wymienionych 11 przypadków można znajdują się również sytuacje, gdy:

- wydano ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 lub art. 156 § 1 pkt. 2 w związku z art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego;

[242] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2006r. o sygn. akt VI SA/Wa 1610/06.

[243] Wyrok NSA z 16 grudnia 2002r. o sygn. akt III NSA 293/02.

- wydano ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 247 § 1 pkt. 2 albo pkt. 3 lub art. 247 § 1 pkt. 2 albo pkt. 3, w związku z art. 219 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005r. Nr 8, poz. 60, ze zm.);
- stwierdzono brak podstawy prawnej lub rażące naruszenie prawa na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

Po dokonaniu wypłaty odszkodowania, kierownik podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, powinien w ciągu 14 dni powinien złożyć do prokuratora właściwego ze względu na miejsce położenia podmiotu odpowiedzialnego wniosek o podjęcie postępowania wyjaśniającego (art. 7 ust. 1), zaś do wspomnianego wniosku należy dołączyć obowiązkowo m.in. dowód wypłaty odszkodowania oraz odpowiednie orzeczeniu sądu lub treść ugody. Jeśli kierownik, o którym mowa w zdaniu poprzednim, uchybi ciążącemu na nim obowiązkowi, podlega on grzywnie, karze ograniczenia lub pozbawienia wolności do 3 lat, co wynika z art. 10 ust. 1 ustawy. Jednak gdy kierownik działa nieumyślnie, podlega on jedynie karze grzywny, co stanowi typ uprzywilejowany stypizowanego w art. 10 ust. 1 ustawy przestępstwa.

Prokurator ma obowiązek przeprowadzić postępowanie wyjaśniające pod kątem określonych w art. 5 ustawy przesłanek, warunkujących możliwość wyegzekwowania od urzędnika odpowiedzialności majątkowej. Jeśli w ocenie prokuratora te przesłanki zaistniały, to powinien wytoczyć powództwo przeciwko urzędnikowi z tytułu wyrządzenia szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Niemniej prokurator przed wytoczeniem wspomnianego powództwa powinien dać urzędnikowi możliwość dobrowolnego spełnienia świadczenia wynikającego z roszczenia regresowego poprzez udzielenie mu na piśmie terminu na dokonanie tej czynności, nie krótszego jednak niż 7 dni. W przypadku gdy termin ten upłynie bezskutecznie, prokurator ma obowiązek skierować powództwo do sądu. Do wytoczenia powództwa nie jest potrzebne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Gdy prokurator nie widzi podstaw do wytoczenia powództwa, to powinien on odmówić dokonania tej czynności (art. 7 ust. 4).

W przypadku gdy w wyniku postępowania sądowego zostanie zasądzona od urzędnika kwota odszkodowania, nie może być ona wyższa niż dwunastokrotność jego wynagrodzenia miesięcznego. Stanowi ona limit odpowiedzialności majątkowej urzędnika, niemniej jeśli

kilku urzędników dopuściło się wspólnie rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej, każdy z nich ponosi majątkową odpowiedzialność do dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia, zaś ich odpowiedzialność jest solidarna. Należy jednak stwierdzić w takim przypadku stopień przyczynienia się każdego z nich do dokonania rażącego naruszenia prawa oraz stopień winy. Jeśli nie można dowieść powyższych okoliczności, odpowiadają oni w częściach równych. W przypadku gdy urzędnik dopuścił się wykonywania władzy publicznej z winy umyślnej, wysokość zasądzonego na podmiot odpowiedzialny odszkodowania jest ograniczona tylko rozmiarami wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny dla poszkodowanego odszkodowania. Wnioskując *a contrario,* limit o którym mowa w art. 8 ust. 1 ma zastosowanie tylko w sytuacji, gdy wina urzędnika (urzędników) jest nieumyślna.

Wnioskując, by doszło do poniesienia przez urzędnika odpowiedzialności majątkowej za działanie lub zaniechanie dokonane z rażącym naruszeniem prawa, w tym za wydanie decyzji z rażącym naruszenie prawa, potrzebne jest spełnienie nie tylko określonego w art. 5 ustawy przesłanek, ale przede wszystkim najpierw musi dojść do powstania roszczenia regresowego podmiotu odpowiedzialnego wobec urzędnika. Oznacza to, że fakt stwierdzenia wykonywania władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa musi zostać dokonany poprzez wydanie prawomocnego wyroku sądowego lub stwierdzony przez podmiot odpowiedzialny w ugodzie. Ponadto musi dojść do wypłaty przez podmiot odpowiedzialny odszkodowania poszkodowanemu. Dopiero wówczas podmiot odpowiedzialny może skierować wniosek, o którym mowa w art. 8 ust. 1 do prokuratora, który ma obowiązek zbadania wystąpienia w danym stanie faktycznym przesłanek umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej urzędnika. W przypadku stwierdzenia ich i niespełnienia świadczenia dobrowolnie przez urzędnika, prokurator kieruje powództwo na drogę postępowania sądowego i w przypadku wydania prawomocnego orzeczenia sądowego, odpowiedzialność majątkowa urzędnika staje się faktem. Jak można zauważyć, cały proces może być skomplikowany oraz długotrwały, zaś problemów dowodowych przysparza podmiotowi odpowiedzialnemu, konieczność stwierdzenia faktu rażącego naruszenia prawa, które jest pojęciem nieostrym i niejednoznacznym. Skutkuje to faktem, iż w praktyce nie zdarza się często uzyskanie orzeczenia sądu zasądzającego urzędnikowi odszkodowanie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego.

Bibliografia

1) Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. nr 78 poz. 483, ze zm.
2) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963r. Kodeks cywilny Dz. U. nr 16 poz. 93, ze zm.
3) Ustawa z dnia 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa Dz. U. nr 34 poz. 173, ze zm.
4) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006r. o sygn. akt Sk 14/05
5) Wyrok NSA z 16 grudnia 2002r. o sygn. akt III NSA 293/02
6) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2006r. o sygn. akt VI SA/Wa 1610/06
7) Banaszak B., „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”,* Legalis 2012r.
8) Bielska – Brodziak A. (red.), „*Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz”*., LEX 2011r
9) Hauser R. (red.), „*Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego”* t. 2, Legalis 2012r.
10) Osajda K. (red.), „*Kodeks cywilny. Komentarz”*., Legalis 2013r.
11) Radwański Z., Olejniczak A., „*Zobowiązania – część ogólna”*, CH BECK, Warszawa 2011r.
12) Rzetecka – Gil A., „*Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna”*., LEX 2011r.
13) Skrzydło W., „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”*, LEX 2013r.
14) Stelmach – Młynarska A., „*Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych”,* Rzecznik ubezpieczonych, Monitor Ubezpieczeniowy nr 49 - czerwiec 2012, http://rzu.gov.pl/publikacje/artykuly-pracownikow-i-wspolpracownikow/Anna_Stalmach_Mlynarska___Razace_naruszenie_prawa_jako_przeslanka_odpowiedzialnosci_majatkowej_funkcjonariuszy_publiczny__21009 [17.08.2013r.]

ROZDZIAŁ VII

STRONA I UCZESTNICY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Marcin Jędrysiak[244],

Słowa kluczowe: Strona, Uczestnik postępowania, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prokurator, współuczestnictwo, gmina.

Keywords: Party, Participant, Ombudsman, Prosecutor, Co-party, Commune.

Streszczenie

Strona postępowania administracyjnego jest jedną z najważniejszych instytucji procesowych. W tej roli występuje obywatel w celu ochrony swojego interesu prawnego w postępowaniu. Strona musi także posiadać zdolność do czynności prawnych. Z racji tego statusu, przysługuje stronie szereg praw, takich jak możliwość udzielenia pełnomocnictwa. Obok strony występują także inni uczestnicy, tacy jak podmioty na prawach strony, czy uczestnicy mający w sprawie interes faktyczny. Gdy kilka tych podmiotów występuje razem, mamy do czynienia z sytuacja wielopodmiotowości postępowania lub współuczestnictwa. Referat poza tymi zagadnieniami, porusza także zagadnienie statusu gminy w postępowaniu administracyjnym.

Strona jest jedną z instytucji procesowych przysparzających najwięcej problemów nauce postępowania administracyjnego. Już w okresie międzywojennym kontrowersje budził art. 9 rozporządzenia z mocą ustawy o postępowaniu administracyjnym[245] i również obecna regulacja, mimo wielu nowelizacji dalej pozostawia spore pole do sporów doktrynalnych

[244] **Marcin Jędrysiak** - Przewodniczący Koła Naukowego Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FISCUS, student III roku prawa na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii we Wrocławiu oraz II roku finansów i rachunkowości na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu.

[245] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. *o postępowaniu administracyjnym*, Dz.U. 1928 nr 36 poz. 341.

i przysparza pewnych problemów praktyce. Ponadto, zdaje się, że uregulowania dotyczące strony nie zawsze są odpowiednio rozumiane przez praktyków.

Postępowanie administracyjne nie jest postępowaniem kontradyktoryjnym, opartym na równości stron. Jak wiadomo, w ramach tej procedury organ administracji posługuje się przysługującym mu z mocy prawa władztwem administracyjnym, pozwalającym mu na jednostronne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Mimo tej dosyć oczywistej prawdy, stosunkowo często można spotkać skargi profesjonalnych pełnomocników powołujących się na rzekome pogwałcenie „równości stron" postępowania administracyjnego lub podatkowego przez dany organ. Jest to oczywisty błąd, którego źródła trudno wykazać. Wydaje się więc stosowne syntetyczne przybliżenie instytucji procesowej, jaką jest strona postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne nie może istnieć bez wskazania odpowiedniej strony. To do niej bowiem skierowana jest decyzja administracyjna (decyzja nie wskazująca adresata jest nieważna na gruncie art. 156 § 1 pkt. 4) kodeksu). Zgodnie z art. 28 k.p.a stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo ten, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Opisywany przepis składa się właściwie z dwóch norm, które należy odczytywać rozłącznie: pierwsza norma stanowi, że stroną jest osoba, czyjej interesu prawnego (realnie istniejącego) lub obowiązku dotyczy postępowanie wszczęte z urzędu. Druga norma informuje jednak, że strona może żądać wszczęcia postępowania, jeżeli uważa, że ten interes prawny ma. Pojawia się tutaj problem pojęcia „interes prawny". Termin ten stanowi łącznik między prawem administracyjnym materialnym a procesowym. Zgodnie z najprostszą definicją, rozumieć powinno się go jako „rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej"[246]. Jeszcze przed II Wojną Światową W. Klonowiecki sformułował także tezę, iż interes ten musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny, a nie ewentualny"[247]. Zgodnie z jeszcze inną koncepcją, interes prawny należy utożsamiać zarówno z prawem jak i z obowiązkiem. Autor tej koncepcji, E. Iserzon, uważał wobec tego za zbędne użycie słów w tekście ustawy „lub obowiązek"[248]. Abstrahując od dogmatycznej oceny tej normy, zwrócenie w tekście ustawy (skierowanym przecież także do obywatela), uwagi na obowiązki sprawia, że norma kodeksowa jest bardziej czytelna, choć może mniej

[246] Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich,* Warszawa 1997, s. 124.

[247] B. Adamiak, J. Borkowski *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne,* Warszawa 2006 s. 140.

[248] *Loc. cit.*

prawidłowa z punktu widzenia doktrynalnego. Nie wolno jednak zapominać, że ustawy są skierowane także do osób bez przygotowania prawniczego.

W związku z opisaną strukturą normy art. 28 k.p.a, czasami w literaturze przyjmuje się zróżnicowanie stron na „bierne" i „czynne". Pojęcia te zaczerpnięto z uregulowań Kodeksu postępowania cywilnego[249]. Strona w ujęciu czynnym to strona domagająca się działania organu, natomiast w kontekście biernym- to ta, czyjej interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. Jak słusznie zauważa B. Adamiak, podział ten ma jednak niewielkie znaczenie i może prowadzić do wątpliwości[250]- postępowanie administracyjne znacząco różni się od postępowania sądowego i tego typu zróżnicowanie może prowadzić do mylących wniosków. Z resztą sytuacja procesowa strony „biernej" i „czynnej" niczym właściwie się nie różni.

Nie jest to jedyny spór doktrynalny dotyczący pojęcia strony. Przez lata istniał podział na zwolenników subiektywnej i obiektywnej koncepcji strony postępowania administracyjnego. Koncepcja obiektywna, zakłada, iż interes prawny ma swoje źródło w przepisach materialnego prawa administracyjnego, jest więc kategorią istniejącą obiektywnie. Podmiot nie może więc sam decydować o tym, czy ma interes prawny i przez to przesądzać o swoim statusie strony. Rodziło to pewne skutki praktyczne, bowiem zgodnie z tą koncepcją organ powinien sprawdzić jeszcze przed samym wszczęciem postępowania, czy żądanie strony znajduje oparcie w przepisach prawa materialnego. Jest to pewnego rodzaju „warunek wstępny" postępowania. Organ powinien przeprowadzić więc powinien quasi-postępowanie sprawdzające istnienie tej przesłanki- i w razie jej braku, odrzucić pismo. Zwolennicy koncepcji subiektywnej stoją na stanowisku, iż interes prawny jest kategorią, którą powinno się badać dopiero w trakcje postępowania administracyjnego, nie negując jego obiektywnego istnienia. Niezależnie jedna od istnieniu tej podstawy, samo żądanie wszczęcia postępowania decyduje o konieczności jego rozpatrzenia. Natomiast bez zebrania materiału dowodowego nie sposób jest określić czy ten interes rzeczywiście istnieje. Obecnie odpowiedź na to pytanie zdaje się dawać art. 61a k.p.a, zgodnie z którym organ wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, jeżeli żądanie jego wszczęcia zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną. Wydaje się to być ukłonem w stronę zwolenników obiektywnej teorii strony.

[249] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296.

[250] B. Adamiak, J. Borkowski *op. cit.*, s. 138.

W nauce postępowania administracyjnego pojawiła się także teoria tzw. „strony refleksowej" A. Matana. Autor tej koncepcji zaproponował podział na stronę dysponującą interesem prawnym bezpośrednim, określonym prawem materialnym oraz stronę tzw. refleksową, której dana sprawa oraz kończąca je decyzja dotyczy jedynie w sposób "pośredni", tj. nie rozstrzyga wprost o uprawnieniach lub obowiązkach tych podmiotów. Pośrednio oddziaływa na nie poprzez powiązanie sytuacji prawnej adresata decyzji z sytuacją prawną „strony refleksowej". Pogląd ten spotkał się z zasadnicza krytyką doktryny i jako taki nie ma wielkiego znaczenia dla praktyki[251].

Sam interes prawny nie jest jednak jedynym wyznacznikiem statusu strony postępowania administracyjnego. Obecne uregulowania k.p.a. pozwalają na wyróżnienie dwóch bardzo istotnych dla tej instytucji kategorii: zdolności administracyjnoprawnej oraz zdolności procesowej. Zdolność administracyjnoprawna oznacza zdolność do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony[252]. Ustawodawca zdecydował się tutaj na nawiązanie do zdolności prawnej ocenianej wg reguł prawa cywilnego, przesądzając o zdolności administracyjnoprawnej osoby fizycznej od urodzenia aż do śmierci oraz do stosowania wobec osób prawnych oraz podmiotów pozbawionych osobowości prawnej, posiadającej jednak zdolność do czynności prawnych, art. 33^1 Kodeksu cywilnego[253].

Zdolność procesową należy rozumieć jako zdolność do dokonywania czynności procesowych w postępowaniu i tę również ocenia się wg prawa cywilnego. Osoba fizyczna w wieku lat 13 uzyskuje ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Pozbawione zdolności do czynności prawnych są osoby poniżej tego wieku oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają także osoby ubezwłasnowolnione częściowo oraz dla których ustanowiono na mocy art. 549 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego doradcę tymczasowego w toku postępowania o ubezwłasnowolnienie. Pełną zdolność do czynności prawnych uzyskuje osoba fizyczna w chwili ukończenia lat 18. Osoby prawne oraz tzw. ułomne osoby prawne są oceniane co do ich zdolności procesowej wedle uregulowań Kodeksu cywilnego oraz ustaw szczególnych, regulujących dany podmiot.

Osoby fizyczne nie posiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli, natomiast strony nie będące osobami fizycznymi działają przez swych przedstawicieli ustawowych lub statutowych. Jest to jeden z dwóch rodzajów

[251] A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym,* Warszawa 2009, s. 68-69.

[252] T. Woś (red.) *Postępowanie administracyjne,* Warszawa 2013, s. 168.

[253] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks cywilny,* Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93, ze zm., art. 33.

przedstawicielstwa (reprezentacji) przewidzianych w k.p.a. Jest to przedstawicielstwo obowiązkowe, wynikające z ustawy, które jest wymagane dla możliwości skutecznego działania strony przed organem.

Przedstawiciela należy rozumieć zaś, odwołując się do starej definicji J. Fabiana, jako osobę, która dokonuje czynności prawnej w imieniu danej osoby i z bezpośrednim dla niej skutkiem[254]. Dla osób małoletnich ustawowym przedstawicielem jest rodzic, dla osób ubezwłasnowolnionych wyrokiem sądu- wyznaczony przez sąd opiekun. Osoby ubezwłasnowolnione częściowo działają poprzez kuratora. Do działania jak kurator uprawniony jest także doradca tymczasowy ustanowiony wg zasad Kodeksu postępowania cywilnego.

Drugą formą przedstawicielstwa w postępowaniu administracyjnym jest pełnomocnictwo. Opiera się ono na jednostronnym oświadczeniu woli strony, udzielającej upoważnienia do działania w jej imieniu innemu podmiotowi. Strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. O tym, czy dana czynność wymaga osobistego działania strony informuje organ, nakazując osobiste wstawiennictwo strony- przekonuje o tym treść art. 90 §2 pkt. 1) k.p.a. Czynnościami takimi są np. przesłuchanie strony opisane w art. 86 czy podpisanie protokołu. Mimo to pełnomocnik uczestniczy w postępowaniu w zasadzie w takim samym zakresie jak strona. Należy przy tym zauważyć bardzo donośny, który rozszerza tę zasadę także na doręczenia. W świetle tego orzeczenia pominięcie pełnomocnika procesowego jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu. Stanowisko to zostało zaaprobowane przez doktrynę[255]. Potwierdza go z resztą art. 40 § 2 k.p.a. ustanawiający obowiązek doręczenia pełnomocnikowi wszelkich pism i orzeczeń. Pominięcie reprezentanta stanowi naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu i może stanowić zarówno powód odwołania jak i przesłankę wznowienia postępowania. Pełnomocnik procesowy strony nie musi mieć żadnych kwalifikacji prawniczych. Jedyne wyjątki od tej zasady mogą być przewidziane w przepisach szczególnych, za przykład może tutaj służyć art. 236 Ustawy Prawo własności przemysłowej[256].

Pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnictwo powinno zostać udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu.

[254] J. Fabian, *Pełnomocnictwo,* Warszawa 1963, s. 14.

[255] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 1987 roku (ONSA, 1987, nr 1, poz. 13, sygnatura akt SA/Wr 875/86)

[256] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. *Prawo własności przemysłowej*, Dz. U. 2001 nr 49 poz. 508, art. 236.

Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Nie wiadomo co rozumieć przez ,,sprawy mniejszej wagi". Na pewno chodzi tutaj o sytuacje wyjątkowe, które należy oceniać *ad casum,* należy rozważyć tą możliwość w kontekście rodzaju sprawy oraz znaczenia wyniku dla strony[257].

Kodeks przewiduje skutki dla ewentualnej śmierci strony w roku postępowania. Przede wszystkim, nie zawsze śmierć w toku postępowania będzie prowadzić do jego kontynuacji- jest to możliwe tylko w przypadku sprawy dotyczącej praw zbywalnych lub dziedzicznych. Takie same skutki jak śmierć ma zbycie prawa. W tej sytuacji na miejsce strony wchodzą jej następcy prawni (np. nabywca nieruchomości sprzedanej w czasie postępowania). W sprawach dotyczących spadków nie objętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej (wyłonieni na podstawie prawa cywilnego), a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej. Prowadzenie postępowania wobec zmarłego, tak jakby ten był stroną postępowania, naczelny sąd administracyjny uznał za rażące naruszenie prawa procesowego[258]. Z chwilą śmierci człowieka, kończy się jego zdolność prawna i nie może on występować w postępowaniu przed organem. W razie śmierci strony, organ powinien zawiesić postępowanie do czasu ujawnienia jej następców prawnych.

W toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swego adresu, w razie zaniedbania obowiązku określonego w § 1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny.

Oprócz stron *sensu stricte* należy także wyróżnić tzw. podmioty na prawach strony. Z pewnymi wyjątkami przewidzianymi w ustawie przysługują im prawa strony, mają także pewną ilość uprawnień zarezerwowanych dla nich. Różni jednak obie te instytucje brak

[257] B. Adamiak, J. Borkowski op. cit. s. 147.

[258] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 20 lipca 2006 r., sygnatura akt IV SA/Wa 1973/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2009 sygnatura akt I SA/WA 164/09.

interesu prawnego podmiotów na prawach strony. Najbardziej klasycznymi przykładami podmiotów na prawach strony są prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka. Osobno należy omówić status organizacji społecznej, która może w postępowaniu administracyjnym pełnić rolę zarówno organu, strony jak i podmiotu na prawach strony. Niektóre podmioty mogą występować na prawach strony tylko w stosunku do pewnej określonej merytorycznie kategorii spraw, np. organy Inspekcji Ochrony Środowiska mogą działać na podstawie art. 16 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska[259]. Ta sama ustawa przewiduje także nadanie w niektórych sprawach praw strony wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Wreszcie, w kompetencje takie został wyposażony minister właściwy ds. ochrony środowiska na podstawie art. 212 Ustawy prawo ochrony środowiska[260].

Nadanie danemu podmiotowi prawa strony wymaga wyraźnego przewidzenia takiej możliwości w ustawie. Uprawnienie prokuratora do występowania w postępowaniu administracyjnym zostało ustanowione w Ustawie o prokuraturze[261] i rozwinięte w kodeksie postępowania administracyjnego. Art. 182 k.p.a. przyznaje prokuratorowi prawo do zwrócenia się o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Uprawnienie to dotyczy jednak tylko postępowania wszczynanego z urzędu, gdyż może uczestniczyć w każdym stadium postępowania. Celem udziału tego podmiotu w postępowaniu, jest usunięcie stanu niezgodnego z prawem i zapewnienie, aby postępowanie i rozstrzygnięcie były zgodne z prawem. Organ może też zawiadomić prokuratora o wszczęciu postępowania, jeżeli uzna udział za potrzebny. Konieczność ta może mieć jedynie związek z przewidywanym przez organ naruszeniem prawa. Jak słusznie zauważa B. Adamiak, stosowanie tego przepisu w praktyce napotyka więc na pewne trudności[262]. Prokuratorowi dano prawo wniesienia sprzeciwu wobec decyzji ostatecznej, który powoduje wszczęcie przez organ postępowania z urzędu i może mieć skutek suspensywny- organ zobowiązany jest do rozpatrzenia konieczności wstrzymania wykonania decyzji. Sprzeciw rozpatruje się w ciągu 30 dni. Zastosowanie sprzeciwu wyłącza jednak możliwość wniesienia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego. Udział prokuratora doznaje jeszcze

[259] Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. *o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska*, Dz.U. 1991 nr 77 poz. 335, ze zm., art. 16.

[260] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627, ze zm., art. 221.

[261] Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. *o Prokuraturze*, Dz. U. 1985 nr 31 poz. 138, ze zm.

[262] B. Adamiak *op. cit.*, s. 154.

pewnego osłabienia- jeżeli organem, który wydał decyzje jest minister, tylko prokurator generalny może wnieść do niego sprzeciw.

Rzecznik Praw Obywatelskich może zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt. 6) Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich[263], żądać wszczęcia postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi. Takie same uprawnienia przysługują Rzecznikowi Praw Dziecka. RPO może także żądać złożenia wyjaśnień i przedłożenia akt każdej sprawy. RPO działa na zasadach subsydiarności, tj. jego działanie może nastąpić dopiero, gdy strona wycofa inne środki. Może więc wystąpić także z żądaniem wszczęcia, gdy uprawniona do tego żądania jest strona. Jednak ze względu na specyfikę urzędu i dużą ilość spraw, którą rozpatruje rzecznik, prawo to będzie rzadko używane.

Zgodnie z art. 31 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby domagać się wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi (ocenianymi, jak łatwo się domyślić, na podstawie statutu danej organizacji) interesem społecznym. Obie te przesłanki muszą wystąpić łącznie. Jak słusznie zauważa B. Adamiak, wszczęcia postępowania może domagać się organizacja społeczna tylko w przypadku, gdy postępowanie to jest wszczynane z urzędu. Organizacja społeczna nie może zastąpić jednostki w obronie jej interesu prawnego, jeżeli jednostka sama nie widzi potrzeby jego ochrony. Dany podmiot sam powinien rozporządzać swoim prawem.

Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie. Art. 31 par 2 k.p.a., w przeciwieństwie np. do ordynacji podatkowej, nie przewiduje zgody samego zainteresowanego w dopuszczeniu do udziału w postępowaniu.

Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny. Teoretycznie umożliwia to udział w postępowaniu osobom zainteresowanym- zależne to jest jednak od uznania organu, celów danej organizacji i interesu społecznego. Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu

[263] Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Dz. U. 1987 nr 21 poz. 123, ze zm., art. 14.

organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

Należy jeszcze wyróżnić kategorie pozostałych uczestników postępowania- osób które nie są stronami, ani nie przysługują im prawa strony. Pierwszą grupą są tzw. Osoby zainteresowane. Pojęcie to ma charakteru prawnego, nie posługuje się nim ustawa, jednak jest często używane w doktrynie. Przez osoby zainteresowane należy rozumieć osoby, które nie mają prawnego interesu w rozstrzygnięciu, jednak mają w rozstrzygnięciu interes faktyczny (niechroniony prawem) lub występują w niektórych czynnościach postępowania. Pierwszej grupie nie zostały bezpośrednio przyznane niemal żadne uprawnienia. Osoby takie mogą jedynie bronić swojego interesu w drodze skargi powszechnej, mogą także zostać wezwane do uczestnictwa na podstawie art. 90 par 3 k.p.a.. Drugą grupę uczestników stanowią np. świadkowie, biegli czy osoby wezwane do okazania przedmiotu oględzin. Przyznaje im się pewne prawa procesowe, np. prawo odmowy zeznań. Osoby takie nie mają interesu, nawet faktycznego, w rozstrzygnięciu sprawy. Warto nadmienić o pomyśle B. Adamiak rozważenia powrotu do prawnego uregulowania statusu osoby zainteresowanej, obecnego chociażby w polskiej regulacji procesowej z 22 marca 1928 roku czy prawie austriackim[264].

Należy jednak wyróżnić sytuację, w których istnieje kilka stron postępowania, tj. zjawisko współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie to nie jest definiowane jednoznacznie i nie należy do sfery języka prawnego. Jeszcze pod koniec XIX stulecia zaczerpnięto z austriackiej ustawy o postępowaniu cywilnym pojęcia współuczestnictwa formalnego i materialnego. O współuczestnictwie formalnym można mówić zdaniem A. Matana, gdy nie zachodzi tożsamość przedmiotu postępowania oraz brak związków o charakterze prawno-materialnym, jednak sprawy zostały połączone w jednym postępowaniu[265]. Współuczestnictwo materialne z kolei, zachodzi gdy między stronami istnieje związek materialny a sprawy są tożsame przedmiotowo[266].

Należy także wspomnieć tutaj o zjawisku wielopodmiotowości postępowania. „Wielopodmiotowość" może być rozumiana na trzy sposoby. W ujęciu najszerszym, pojęcie to będzie oznaczać sytuację, w której oprócz strony oraz organu, w postępowaniu biorą udział inne podmioty- inne organy, podmioty na prawach strony, osoby zainteresowane, świadków czy biegłych. Drugie, węższe ujęcie, zakłada ograniczenie pojęcia „wielopodmiotowości"

[264] Z. Kmieciak, *op. cit.,* s. 127-128.

[265] A. Skóra, *op. cit.* s. 44- 46.

[266] *Ibidem,* s. 46.

do sytuacji, gdy występują strona, podmioty na prawach strony oraz osoby zainteresowane, pomijając przy tym uczestników postępowania, powołanych do ustalenia s tanu faktycznego (świadków, biegłych itp.). W sensie najwęższym, wielopodmiotowość utożsamia się z wielością stron. W doktrynie pojawił się postulat, aby pojęcia wielopodmiotowości i wielości stron oddzielić. Wielopodmiotowość należy odnieść do sytuacji, w której uczestnicy postępowania występują w różnych rolach procesowych. Współuczestnictwo oznacza zaś wielość stron postępowania. Współuczestnictwo formalne przewiduje np. art. 62 k.p.a., art. 166 Ordynacji podatkowej, czy art. 32 Ustawy o radiofonii i telewizji[267]. Współuczestnictwo materialne występuje np. w sprawach dotyczących spółki cywilnej, współwłaścicieli nieruchomości czy pozwolenia wodno prawnego. Może też występować w przypadku postępowania o charakterze „spornym", tj. takiego, w której interesy prawne stron są ze sobą w pewien sposób sprzeczne. Najczęściej tego typu spory występują w sprawach z zakresu prawa sąsiedzkiego, dotyczących prawa budowlanego[268].

Pewne wątpliwości może też budzić występowanie gminy jako uczestnika postępowania administracyjnego. Gmina posiada może pełnić dwie rolę: jest zarówno podmiotem władzy publicznej jak i uczestnikiem stosunków prywatnoprawnych. Może więc w postępowaniu administracyjnym występować zarówno jako strona jak i organ. Od 1990 do 1994 roku istniał w k.p.a art. 27a, który automatycznie wyłączał możliwość występowania gminy jako strony w postępowaniu, które prowadzą jej organy. Przepis ten jednak został zmieniony w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych, po rodzącym spore problemy praktyczne wyroku Trybunału Konstytucyjnego[269]. Wobec tego, rodziło się pytanie, czy gmina może być jednocześnie stroną i organem. Zasadniczo, orzecznictwo NSA zmierzało w kierunku uniemożliwienia występowania przez gminę w sprawie, w której miała interes prawny zarówno jako organ decyzyjny, jak i organ udzielający opinii na podstawie art. 106 k.p.a. Warto zwrócić tutaj uwagę na słowa J. P. Tarno: „Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to w na mocy ustawy czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji

[267] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1993 nr 7 poz. 34, ze zm., art. 32.

[268] A. Skóra, *op. cit.* s. 226.

[269] J. P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym* [w:] Państwo i Prawo, nr 2/2006, s. 16.

procesowej strony w tym postępowaniu, nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego”[270].

Mimo swojego podstawowego znaczenia dla sprawy administracyjnej, pojęcie strony wciąż jest przedmiotem wielu kontrowersji zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie. Wciąż jeszcze jej zasadnicza odmienność od instytucji strony w postępowaniu sądowym nie do końca jest odnotowywana przez profesjonalnych pełnomocników. Zrozumienie to jest kluczowe dla lepszego posługiwania się prawami strony w procesie i w rezultacie – także do lepszego działania organów administracji publicznej. Co więcej, wydaje się że wciąż istnieje pole do rozwoju tej instytucji w polskim ustawodawstwie i być może zadaniem następnych lat będzie dalszy rozwój uprawnień stron a także rozszerzenie zakresu ochrony prawnej innych uczestników postępowania.

[270] *Ibidem*, s. 22.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks cywilny*, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93, ze zm.
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. *o Prokuraturze*, Dz. U. 1985 nr 31 poz. 138, ze zm.
3. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Dz. U. 1987 nr 21 poz. 123, ze zm.
4. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. *o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska*, Dz.U. 1991 nr 77 poz. 335, ze zm.
5. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1993 nr 7 poz. 34, ze zm.
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627, ze zm.
7. Adamiak B., Borkowski J., „*Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne",* Warszawa 2006
8. Fabian J., „*Pełnomocnictwo",* Warszawa 1963
9. Kiełkowski T., „*Strona i uczestnicy w postępowaniu patentowym",* [w:] Przegląd Prawa Handlowego, nr 8/2005
10. Kmieciak Z., „*Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich",* Warszawa 1997
11. Skóra A., „*Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym",* Warszawa 2009
12. Tarno J. P., „*Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym",* [w:] Państwo i Prawo, nr 2/2006.
13. Woś T., (red.) „*Postępowanie administracyjne",* Warszawa 2013.

ROZDZIAŁ VIII

ORGAN PROWADZĄCY POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Urszula Król [271]**,**

Słowa kluczowe: organ, postępowanie administracyjne
Keywords: authority, the administrative procedure

Streszczenie

W poniższym artykule omówiono organy prowadzące postępowanie administracyjne. Począwszy od ich zdolności prawnej przechodząc kolejno do szczegółowego opracowania kompetencji ogólnej oraz szczególnej organów administracji publicznej. Omawiając kompetencję szczególną organu przedstawiona została ich właściwość ustawowa, która dzieli się właściwość rzeczową na miejscową i instancyjną, a także właściwość delegacyjna. Następnie przedstawione zostały rodzaje sporów o właściwość oraz sposoby ich rozstrzygania. W tym punkcie omówione zostały następujące rodzaje sporów: spory pozytywne, spory negatywne, spory zachodzące pomiędzy organami administracji publicznej (bez wyłączenia w nich udziału organów samorządu terytorialnego), spory zachodzące pomiędzy organami administracji publicznej a sądami powszechnymi, spory pomiędzy organami samorządu terytorialnego a innymi organami administracji publicznej. Następnie przedstawiono instytucję wyłączenia organu w postępowaniu administracyjnym.

Zdolność prawna organów administracji publicznej

Zdolność prawna organów administracji publicznej poprzez to pojęcie należy rozumieć zespól przesłanek decydujących o zdolności do podejmowania czynności procesowych i czynności materialno prawnych w postępowaniu administracyjnym. Normy

[271] **Urszula Król** - absolwentka studiów licencjackich na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes SKN Administratywistów „SKAUTH".

prawa procesowego wyznaczają natomiast zdolność prawną organów administracji publicznej. Należy jednak równocześnie przedstawić pojęcie organu administracji publicznej. Tak więc jako organy administracji publicznej należy rozumieć zgodnie z art. 5 § 2 pkt. 3 KPA ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt. 2. Można wyróżnić kompetencję ogólną i szczególną organów administracji publicznej[272]. Ogólną kompetencję można zdefiniować jako zdolność prawną organów administrujących do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania. Kompetencję szczególną można za to zdefiniować jako zdolność prawną organów administrujących do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania[273].

Kompetencje ogólne organów administracji publicznej

Artykuł 1 pkt. 1 i 2 KPA ustanawia kompetencję ogólną organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten brzmi następująco: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, przed innymi organami państwowymi oraz prze innymi podmiotami, gdy SA one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw określonych w pk.1”[274]. W związku z tym można zwrócić uwagę, że kompetencja ogólna organów administracji publicznej opiera się na wyliczonych systemach organów, jednak nie jest to katalog zamknięty. Dzieje się tak dlatego, gdyż obejmuje ona również inne organy spoza organów państwowych a także podmioty np. organy samorządu zawodowego. Przytoczony artykuł wspólnie z art.5 § 2 KPA przyznaje kompetencję ogólną:

[272] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 109 – 110.

[273] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III, Wrocław 1978, s. 179.

[274] Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960r., Dz. U. Nr 30, poz. 168, z zm., art. 1 pkt. 1 i 2.

- Organom administracji rządowej – a system tych organów powołanych do prowadzenia postępowania administracyjnego obejmuje:

✓ Ministrów – kompetencję ogólną posiada Prezes Rady Ministrów i wiceprezesi Rady Ministrów, którzy pełnią funkcję ministra kierującego wybranym działem administracji rządowej, ministrowie kierujący wybranym działem administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz kierownicy centralnych urzędów administracji podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, Główny Inspektor Ochrony Środowiska podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw środowiska.

✓ Terenowe organy administracji rządowej – w województwie terenowymi organami administracji rządowej posiadającymi kompetencję ogólną do prowadzenia postępowania administracyjnego są:

— Wojewodowie – przysługuje im domniemanie kompetencji w zakresie administracji rządowej w województwie. Domniemanie to dotyczy również zdolności prawnej do prowadzenia postępowania administracyjnego. „Wojewoda jest: organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie nie zastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji”[275].

— Organy rządowej administracji zespolonej w województwie, łącznie z kierownikami zespolonych służb, inspekcji o straży np. wojewódzki inspektor farmaceutyczny i wojewódzki inspektor ochrony środowiska są kierownikami służb, inspekcji, straży działającymi pod zwierzchnictwem wojewody,

— Organy niezespolonej administracji rządowej np. dowódcy okręgów wojskowych, dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych, dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy kontroli skarbowej.

- Organom jednostek samorządu terytorialnego – art. 5 § 2 pkt. 6 KPA określa zakres organów jednostek samorządu terytorialnego, którym przyznał kompetencję ogólną do prowadzenia postępowania administracyjnego. Stanowi on, że kompetencje ogólną posiadają: „organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników

[275] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie Dz. U. z 2009r. Nr 31, poz. 206 z zm., art. 3 pkt. 5.

służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze"[276]. Zgodnie z ustawami samorządowymi organami jednostek samorządu terytorialnego są ich organy stanowiące a więc rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, a także ich organy wykonawcze czyli wójt, burmistrz (prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa. Jednakowoż należy zauważyć, że Aniu ustawa o samorządzie powiatowym ani ustawa o samorządzie województwa *expressis verbis* nie przyznają pozycji ustrojowej organu jednostek samorządu terytorialnego staroście oraz marszałkowi województwa. Zakres przyznanych w przepisach prawa materialnego kompetencji do orzekania w sprawach administracyjnych stanowi podstawę do ustalenia, że są to organy administracji publicznej.

- Innym organom państwowym – w przypadku, gdy są one powoływane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw określonych w art. 1 pkt. 1 KPA. Przykładem takowych organów są m. in.: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.
- Inne podmioty – które na podstawie ustawy lub porozumień zostały powołane do załatwienia spraw indywidualnych w drodze decyzji[277].

Kompetencja szczególna organów administracji publicznej

Omawiając zagadnienia związane z kompetencją szczególną organów administracji publicznej nie można pominąć dwóch instytucji ją wyznaczających a mianowicie właściwości oraz wyłączenia ze sprawy. Przez pojęcie właściwości organów administracji publicznej należy rozumieć zdolność prawną danego organu do rozpoznawania i rozstrzygania konkretnego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym. W zależności od tego, na jakiej podstawie organ administracji publicznej uzyskał zdolność do rozpoznawania i rozstrzygania danej sprawy, można wymienić dwa rodzaje właściwości:

- Właściwość ustawową – która wynika wprost z przepisu ustawy. Na podstawie art. 19 KPA oraz przepisów prawa procesowego regulującego weryfikację decyzji w drodze administracyjnej można wymienić trzy rodzaje właściwości ustawowej:

[276] Kodeks postępowania administracyjnego… *op. cit,.* art. 5 § 2 pkt. 6.

[277] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, **s.**109 - 113

- ✓ Właściwość rzeczowa – jest to zdolność prawna organów administracji publicznej do rozpoznawania i załatwiania spraw danej kategorii. W Kpa w art. 20 znajdujemy jedynie wymieniony ten rodzaj właściwości. „ Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”[278]. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż w doktrynie prawa „zakres działania” jest powiązany z kategorią norm ustrojowych, które to ustanawiają zadania jakie organy administracji publicznej powinny realizować. W naszym systemie prawnym w ustawach o charakterze materialnoprawnym znajdują się regulacje dotyczące właściwości organu do rozpoznawania i rozpatrywania konkretnych kategorii spraw. W związku z tym, że kompetencji organów administracji publicznej nie regulują przepisy normujące zakres ich działania to nie można ustalić właściwości rzeczowej na podstawie przepisów wyłącznie np. ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zatem aby ustalić właściwość rzeczową należy skorzystać zarówno z przepisów ustaw materialnoprawnych i z tych przepisów ustaw ustrojowych, które dotyczą kompetencji organów administracji publicznej. Jednakowoż wyznaczona przepisami ustaw materialno prawnych właściwość organów administracji publicznej może być zmieniona w wyniku zawierania przewidzianych ustawami ustrojowymi porozumień. Jako przykład można podać wojewodę, który może zawierać porozumienia w zakresie należący do jego właściwości. Zawieranie porozumień dopuszczają m. in. ustawy samorządowe np. „Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych”[279], „Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej”[280]. Jednak przepisy prawa materialnego mogą wyłączyć dopuszczalność zawierania porozumieć. Dla określenia właściwości rzeczowej niezwykle istotne również są związki zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego np. „Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku”[281]. Ustalenie właściwości rzeczowej jest procesem złożonym,

[278] Kodeks postępowania administracyjnego… *op. cit.,* art. 20.

[279] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., art. 74 ust. 1.

[280] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm., art. 5.

[281] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., art. 64 ust. 3.

gdyż nie może ona być ustalana wyłącznie na podstawie przepisów prawa materialnego, ponieważ niezbędne jest również ustalenie opartej na zawartych porozumieniach, związkach, uchwał, które prowadzą do zmiany właściwości rzeczowej.

- ✓ Właściwość miejscowa - jest to zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznania i załatwienia sprawy danego rodzaju na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju. Art. 21 KPA reguluje zasady ustalania właściwości miejscowej, „ Właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się:

1) W sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości,
2) W sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy – według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony,
3) W innych sprawach – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkana w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron; jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju. Jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej w sposób wskazany w § 1, sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m. st. Warszawie."[282] W ustawie z dnia 15 marca 2002r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy nie ma przepisów regulujących właściwość organu miasta stołecznego Warszawy w związku z w/w artykułem. W związku z tym należy przyjąć, że organem tym jest właściwy organ terenowej administracji rządowej lub właściwy organ samorządu terytorialnego miasta stołecznego Warszawy.

- ✓ Właściwość instancyjna - jest to zdolność prawna organu administracji publicznej do przeprowadzenia weryfikacji decyzji w drodze administracyjnej. Zasady jej ustanawiania są określone w KPA z zastrzeżeniem pierwszeństwa dla postanowień szczególnych odrębnych ustaw co do wyznaczania innego organu odwoławczego. Właściwość instancyjna przyznawana jest organom wyższego stopnia oraz ministrom ale tylko w ograniczonym zakresie. Artykuł 17 KPA określa organy wyższego stopnia: „Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są:

[282] Kodeks postępowania administracyjnego… *op. cit.*, art. 21.

1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego — samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej;
2) w stosunku do wojewodów — właściwi w sprawie ministrowie;
3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt. 1 i 2 — odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku — organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;
4) w stosunku do organów organizacji społecznych — odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku — organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością"[283].

Natomiast jeżeli chodzi o organy naczelne to w rozumieniu art. 18 KPA organami naczelnymi są:

„1) w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych, oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych — Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie;
2) w stosunku do organów państwowych innych niż określone w pkt. 1 — odpowiednie organy o ogólnokrajowym zasięgu działania;
3) w stosunku do organów organizacji społecznych — naczelne organy tych organizacji, a w razie braku takiego organu — Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący zwierzchni nadzór nad ich działalnością"[284].

Należy równocześnie zaznaczyć, iż organy administracji publicznej są obowiązane z urzędu przestrzegać swojej właściwości.

- Właściwość delegacyjną – czyli taka, która wynika z delegacji ze względu na przekazanie danej sprawy lub czynności procesowej w sprawie jednemu organowi administracji publicznej przez drugi organ administracji publicznej. Taką możliwość dopuszcza KPA w przypadku wyłączenia organu administracji publicznej. W takiej sytuacji właściwy do załatwienia sprawy jest organ wyższego stopnia, który ma jednak możliwość wyznaczenia do tej czynności innego podległego mu organu[285].

[283] *Ibidem.*, art. 17.

[284] *Ibidem.*, art. 18.

[285] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, **s**.113 – 123.

Rozstrzyganie sporów o właściwość

Spór o właściwość jest definiowany jako sytuacja prawna, w której co do zakresu działania organów państwowych zachodzi rozbieżność poglądów, która powinna być usunięta na skutek podjętych w tym kierunku środków prawnych[286]. Można zauważyć, że spór o właściwość miewa miejsce w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z rozbieżnością poglądów co do zakresu działania organów państwowych w stosunku do rozpatrzenia i załatwienia tej samej sprawy. Mowa więc w związku z tym o tożsamości sprawy, którą chcą zajmować się bądź zajmuje się kilka organów. Dotyczy to sytuacji, w której w postępowaniu przed organami chodzi o rozstrzygnięcie sprawy między tymi samymi stronami dotyczącej tego samego przedmiotu, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej. To wadliwość w przepisach prawnych prowadzi do sytuacji gdy co najmniej dwa organy są kompetentne do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia danej sprawy. Należy zaznaczyć, że spory o właściwość mogą wystąpić wyłącznie w przypadku właściwości ustawowej, takowa sytuacja nigdy nie będzie miała miejsca w przypadku właściwości delegacyjnej[287].

Wyróżnia się kilka rodzajów sporów o właściwość. Na podstawie samooceny organów pod względem kompetencji do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia danej sprawy wyróżniamy:

- Spory pozytywne – to takie w przypadku, których co najmniej dwa organy uznają się za właściwe do rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Ich celem jest nie dopuszczenie do sytuacji, w której toczyły by się dwa postępowania a nawet zapadły dwa rozstrzygnięcia dla jednej sprawy.
- Spory negatywne- to takie spory, w których żaden organ nie uznaje siebie za kompetentny do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy. Ten rodzaj sporów pełni funkcję gwarancyjną, gdyż pozwala uzyskać ochronę prawną stronom, których dana sprawa dotyczy w sytuacji, w której żaden z organów nie uważa się za właściwy do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy.[288]

Natomiast, gdy przyjmiemy kryterium rodzaju organów, które biorą udział w sporze to można wyróżnić:

- Spory zachodzące pomiędzy organami administracji publicznej (bez wyłączenia w nich udziału organów samorządu terytorialnego). Spory te można określić jako wewnętrzne,

[286] W. Miszewski, *Konflikty kompetencyjne i sądownictwo kompetencyjne*, [w:] Encyklopedia podręczna prawa publicznego, tom I, Warszawa 1927 -1928, s. 290.

[287] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, **s**.123 - 1 24.

[288] *Ibidem.* s. 124.

ponieważ organy biorące udział w danym sporze są usytuowane w jednym systemie ustrojowym administracji samorządowej lub rządowej.

- Spory pomiędzy organami samorządu terytorialnego a innymi organami administracji publicznej
- Spory zachodzące pomiędzy organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Są one określane jako spory zewnętrzne, ponieważ organy, których spór dotyczy należą do różnych systemów ustrojowych[289].

Natomiast jeżeli chodzi o samo rozstrzyganie wewnętrznych sporów o właściwość to istotne znaczenie ma tutaj art. 1 pkt. 3 KPA „w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt. 2"[290]. Zgodnie z Konstytucją RP elementami budowy systemu administracji publicznej jest zarówno system organów jednostek samorządu terytorialnego oraz system organów administracji rządowej[291]. KPA przyznaje również kompetencje do działania innym organom państwowym i innym podmiotom, w przypadku, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów indywidualnych sprawach, które są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku właściwości organów do rozstrzygania sporów wewnętrznych została przyjęta podstawowa zasada stanowiąca, że organami właściwymi są najbliższe wspólne dla organów pozostających w sporze organy wyższego stopnia, chyba że taki organ nie istnieje[292]. W kwestii rozstrzygania sporów o właściwość organów nie można pominąć art. 22 KPA, Który stanowi: „§ 1. Spory o właściwość rozstrzygają:

1) między organami jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadków określonych w pkt. 2-4 - wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu - sąd administracyjny;

2) między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty - starosta;

3) między organami administracji zespolonej w jednym województwie niewymienionymi w pkt. 2 - wojewoda;

---

[289] *Loc. cit.*

[290] Kodeks postępowania administracyjnego… *op. cit.*, art. 1 pkt. 3.

[291] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483, art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2.

[292] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, **s**.124 - 1 25.

4) między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej - minister właściwy do spraw administracji publicznej;
5) (uchylony)
6) między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach - minister właściwy do spraw administracji publicznej;
7) między wojewodą a organami administracji niezespolonej - minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą;
8) między organami administracji publicznej innymi niż wymienione w pkt. 1-4, 6 i 7 - wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu - minister właściwy do spraw administracji publicznej;
9) między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister - Prezes Rady Ministrów.
§ 2. Spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny"[293]. Istotne również jest to, iż z wnioskiem o rozpatrzenie sporu przez sąd administracyjny wystąpić może zarówno strona, organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej, pozostające w sporze, minister właściwy do spraw administracji publicznej, minister właściwy do spraw sprawiedliwości, Prokurator Generalny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich[294].

Wyłączenie organu w postępowaniu administracyjnym

Wyłączenie organu administracji publicznej jest instytucją procesową, która wyznacza zdolność prawną organu administracji publicznej. Zjawisko wyłączenia organu z danego postępowania administracyjnego oznacza, że został on pozbawiony zdolności do prowadzenia postępowania w określonej sprawie. Istotne znaczenie ma wiec również instytucja wyłączenia członka organu kolegialnego, gdyż w wyniku tego może być niemożliwe uzyskanie kworum, które z kolei prowadzi do niemożności podjęcia uchwały. KPA wyróżnia również instytucję wyłączenia pracownika, które jednak nie prowadzi co do zasady do utraty zdolności prawnej

[293] Kodeks postępowania administracyjnego… *op. cit.*, art. 22 § 1 i 2.
[294] *Ibidem*, art. 22 § 3.

przez organ administracji publicznej. W takiej sytuacji bezpośredni przełożony danego pracownika wyznacza do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia danej sprawy innego pracownika. Natomiast w wypadku, gdy w skutek wyłączenia pracowników organ administracji publicznej stał się niezdolny do załatwienia sprawy to traci on do niej zdolność prawną. Należy zaznaczyć, iż wszystkie wyłączenia są obligatoryjne a stanowią o tym kolejno art.24, 25 i 27 KPA. Nie zastosowanie się do tych przepisów powoduje sankcję wzruszalności danej decyzji w trybie wznowienia postępowania[295].

Przy wyłączeniu pracownik organu administracji publicznej kluczowe znaczenia ma jego bliskość wobec strony bądź osobiste zaangażowanie. Zgodnie z art. 24 § 1 z mocy prawa podlega wyłączeniu pracownik organu administracji publicznej w postępowaniu w sprawie:

- „w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;
- swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt. 2 i 3;
- w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;
- z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne;
- w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej”[296].

W tej kwestii istotne jest również to, iż poza katalogiem sytuacji o których mowa w art. 24 § 1 w wypadku gdy pracownik lub strona uprawdopodobnią, że występuję inne okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności pracownika to jego bezpośredni przełożony jest zobowiązany do wyłączenia go z urzędu. W przypadku wyłącznie pracownika powinien on wyłącznie ograniczyć się do podejmowania takich czynności, które nie cierpią zwłoki ze względu na interes społeczny bądź też na interes stron. Należy jednak podkreślić, że przyczyny wyłączna od załatwienia spraw trwają również po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki czy innych przesłanek w/w wymienionych[297].

[295] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.,* **s.**133.

[296] Kodeks postępowania administracyjnego… *op. cit.,* art. 24 § 1.

[297] *Ibidem,* art. 24 §2 – 4.

Podstawą do wyłączenia organu administracji publicznej od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych jest sytuacja, w której sprawa ta dotyczy jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt. 2 i 3 bądź osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt. 2 i 3. Oznacza to, że brane są pod uwagę zarówno bliskość wobec strony jaki i rodzaj sprawy oraz osobiste zaangażowanie w nią. Celem powstania instytucji wyłączenia było stworzenia gwarancji realizacji zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym. W przypadku wystąpienia w/w przesłanek do wyłączenia organu administracji publicznej to traci on z mocy prawa zdolność do prowadzenia postępowania w tej konkretnej sprawie. Samo zjawisko wyłączna organu powoduje powstanie dewolucji kompetencji do załatwienia danej sprawy. Dzieje się tak na podstawie art. 25 KPA. Ponadto w przypadku, gdy osoba w tym artykule wymieniona jest ministrem bądź prezesem samorządowego kolegium odwoławczego to Prezes Rady Ministrów wyznacza właściwy do załatwienia sprawy organ. Organ wyższego stopnia może wyznaczyć do załatwienia sprawy inny organ z organów mu podległych. Obydwa organy czyli organ wyższego stopni i organ wyznaczony rozpatrują sprawę w tej instancji, co organ wyłączony od załatwienia sprawy. W zakresie spraw dotyczących samorządu terytorialnego to wyłączeniu podlegają organy gminy w sprawie, w której gmina jest stroną. W takim wypadku daną sprawę załatwi organ innej gminy, który jest wyznaczony w zależności od charakteru sprawy przez kolegium odwoławcze przy sejmiku, w przypadkach, gdy sprawa należała do zadań władnych, a jeżeli sprawa należała do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej to przez wojewodę. Zarówno organy powiatu jaki i województwa mogą orzekać tak jak organy gminy w sprawach powiatu czy województwa[298].

Instytucja wyłączenia członka organu kolegialnego jest identyczna w swojej konstrukcji z instytucją wyłączenia pracownika organu administracji publicznej. W art. 27 § 1a czytamy: „Członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem”[299]. Wyłączeni to następuje z mocy prawa. Przesłanki do tego zostały ujęte w już przytoczonym art. 24 § 1 i 3 KPA. W przypadku, gdy organ kolegialny z powodu braku kworum traci zdolność prawną do załatwienia sprawy to sprawę

[298] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, **s.**134 – 138.

[299] Kodeks postępowania administracyjnego… *op. cit.*, art. 27 § 1a.

tę załatwia organ bezpośrednio wyższego stopnia. Może on jednak wyznaczyć inny podległy mu organ do załatwienia sprawy[300].

[300] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, **s.**138 – 139.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. Nr 30, poz. 168, ze zm.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie Dz. U. z 2009r. Nr 31, poz. 206, ze zm.
6. Adamiak B., Borkowski J., *„Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne”*, Warszawa 2010
7. Jandy - Jendrośka K., Jendrośka J., *„System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego”* [w:] System prawa administracyjnego, tom III, Wrocław 1978
8. Miszewski W., *„Konflikty kompetencyjne i sądownictwo kompetencyjne”*, [w:] Encyklopedia podręczna prawa publicznego, tom I, Warszawa 1927 -1928

ROZDZIAŁ IX

USTRÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE. HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

Marta Sobiecka[301], Mikołaj Ślęzak[302],

Słowa kluczowe: ustrój, NSA, WSA, sądownictwo, właściwość

Keywords: structure, NSA, WSA, judicature, attribute

Streszczenie

W Polsce przedrozbiorowej sądownictwo administracyjne nie istniało. W drugiej połowie XIX wieku sądowa kontrola administracyjna była uważana za nieodzowny element państwa prawnego. We Francji sądownictwo administracyjne powstało dzięki reformom Napoleona Bonaparte z lat 1799-1800, które powołały do życia Radę Stanu oraz rady prefekturalne. I to właśnie dwuinstancyjna konstrukcja sądownictwa francuskiego została przyjęta przez Księstwo Warszawskie, a następnie przez Królestwo Polskie. Sądownictwo administracyjne w II RP oparto na wzorze austriackim, ale miało być to tylko tymczasowe rozwiązanie. W art. 73 konstytucji marcowej zapowiedziano utworzenie wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Jednak postulat ten nie został zrealizowany i powołano jedynie Najwyższy Trybunał Administracyjny. Następnie powołano Naczelny Sąd Administracyjny, który podjął działalność na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o NSA oraz o ustawy o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego.

[301]**Marta Sobiecka** - studentka III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka studiów licencjackich International Economics w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Wiceprezes i założyciel Interdyscyplinarnego Koła Myśli Prawnej Sapere Aude na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W polu jej zainteresowań badawczych znajduje się prawo administracyjne, ekonomiczna analiza prawa, prawo gospodarcze i prawo handlowe.

[302]**Mikołaj Ślęzak** - student III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Prezes i założyciel Interdyscyplinarnego Koła Myśli Prawnej Sapere Aude na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W polu jego zainteresowań badawczych znajduje się prawo administracyjne, historia prawa, prawo gospodarcze i prawo handlowe.

W lecie 2002 roku zreformowano sądownictwo administracyjne i konstytucyjny wymóg podziału jurysdykcji pomiędzy sądy powszechne i administracyjne został zrealizowany. Zatem współcześnie sądownictwo administracyjne jest oparte o model dychotomiczny, mianowicie o wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny, które 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.

Wstęp

Sądowa kontrola administracji stanowi obecnie jedna z podstawowych instytucji demokratycznych i jest elementem realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego[303]. Pojawiła sie w wyniku różnorodnych uwarunkowań ustrojowych i politycznych, m.in. z idei ograniczenia władzy rządzących przez związanie ich prawem, urzeczywistnianej od przełomu XVIII i XIX w. wraz z kształtowaniem sie koncepcji państwa opartego na zasadach: poddziału władzy, rządów prawa oraz poszanowania praw i wolności obywatelskich[304]. Stosownie do znaczenia prawa administracyjnego w systemie prawa krajowego sadowa kontrole administracji powierzano sadom powszechnym bądź odrębnym, wyspecjalizowanym sadom administracyjnym[305].

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP[306], sądy administracyjne powołane zostały do kontroli działalności administracji publicznej, także do orzekania zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Rozstrzygają spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Obecnie ustrój sądownictwa administracyjnego jest

[303] *Sądownictwo administracyjne* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 75.

[304] P. Przybysz, Refleksje o genezie, s. 198 i n.; zob. takze: J. Baszkiewicz, Powszechna historia, s. 311 i n.

[305] A. Kisielewicz, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Studia Prawa Prywatnego, 2011, nr 1.

[306] Art. 184 [Naczelny Sąd Administracyjny; uprawnienia kontrolne] Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

oparty na zasadzie dwuinstancyjności. Jednak historycznie istniało wiele modeli sądownictwa administracyjnego.

Historia sądownictwa administracyjnego

Sądownictwo administracyjne ma długa historię na ziemiach polskich. W Polsce przedrozbiorowej sądownictwo administracyjne nie istniało, gdyż nie odróżniano jeszcze władz administracyjnych od władz sądowych. W drugiej połowie XIX wieku sądowa kontrola administracyjna była uważana za nieodzowny element państwa prawnego[307]. Po raz pierwszy termin „sądownictwo administracyjne" użyto w 1808 r. w języku prawniczym. Sądownictwo administracyjne dawniej było rozumiane zupełnie inaczej niż współcześnie: „Nie było sądownictwo administracyjne w Księstwie i w Królestwie tym, za co się je uważa dzisiaj – a więc kontrolą legalności decyzji administracyjnych sprawowaną przez niezależny sąd i według swoistych form proceduralnych. Było natomiast rozpoznawaniem przez organy administracyjne, występujące w charakterze sądów, spraw między obywatelami a administracją, uznanych przez przepisy za sporne. Wszystkie sprawy były natury skarbowej, a w większości pochodziły z kontraktów administracyjnych, zawieranych w interesie publicznym" [308].

We Francji sądownictwo administracyjne powstało dzięki reformom Napoleona Bonaparte z lat 1799-1800, które powołały do życia Radę Stanu oraz rady prefekturalne[309]. Francuskie sądownictwo administracyjne było dwuinstancyjne, powiązane z organami administracji. Rady prefekturalne występowały tylko jako sądy pierwszej instancji, natomiast Rada Stanu mogła występować jako sąd I, II lub III instancji[310]. Jako pierwsza instancja występowała, gdy inne sądy administracyjne nie były właściwe, jako druga instancja występowała, gdy w I instancji działała rada prefekturalna albo sądy administracji

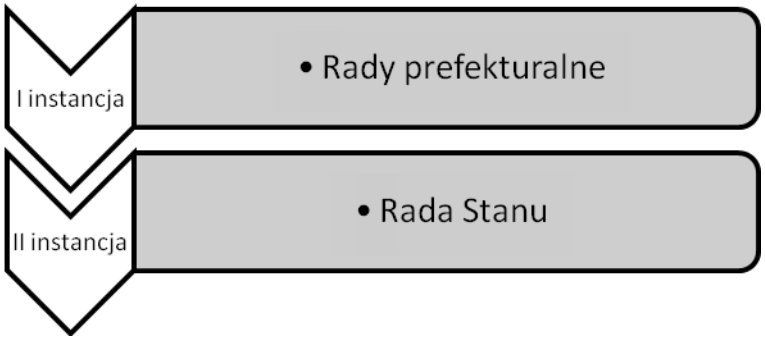
[307] H. Izbebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku,* Czasopismo Prawno-Historyczne, 1974, z. 2, s.119.

[308] A. Korobowicz, Witkowski W., Funkcje sądowe *organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, Czasopismo Prawno-Historyczne, 1993, z. 1-2, s. 149-150.

[309] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 228.

[310] G. Górski, S. Salmanowicz, *Historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2001, s.456.

kolonialnej. W III instancji występowała w specjalnych sprawach, w których od wyroku sądu administracyjnego I instancji odwołanie wpływało do sądów specjalnych jako II instancji[311].



Wykres nr 1: Ustrój sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim

Konstrukcja sądownictwa francuskiego została przyjęta przez Księstwo Warszawskie, później przez Królestwo Polskie[312]. W I instancji orzekały rady prefekturalne, które później zostały przekształcone w komisje wojewódzkie, później zaś w rządy gubernialne. Konstytucja Księstwa Warszawskiego ustalała skład rady na trzech do pięciu radców powoływanych przez monarchę. Rozstrzygnięcia zapadały w składzie trzyosobowym pod przewodnictwem prefekta. Rada funkcjonowała w podwójnym charakterze jako sąd administracyjny oraz jako pomocniczy organ dla prefekta i władz samorządowych, co powodowało, że rady były kolegialnymi organami administracyjno-sądowymi zależnymi od prefekta[313]. Sądem II instancji była Rada Stanu, w 1816 roku jej uprawnienia przejęła Delegacja Administracyjna, która funkcjonowała do 1830 roku. Druga Rada Stanu Królestwa Polskiego rozpoczęła swoją działalność w drugiej połowie lat trzydziestych XIX wieku[314]. Sądownictwo administracyjne działało już nieprzerwanie, jedynie zmieniały się nazwy,

[311] J. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 83-84.

[312] W. Ćwik, *Historia administracji, op. cit.*, s. 46; W. Witkowski, Sadownictwo *administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867, op. cit.;* B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne,* Warszawa 2011, s. 71-72.

[313] Izbebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku, op. cit.*, s. 122-124.

[314] *Administracja centralna Królestwa polskiego* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 75.

sprawujących je instytucji: lata czterdzieste XIX wieku – Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu, od 1861 roku Trzecia Rada Stanu[315].

Wykres nr 2: Ustrój sądownictwa w Królestwie Polskim w XIX wieku

Od początku wprowadzenia sądownictwa administracyjnego do zakresu kognicji Rady Stanu włączono rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między władzą administracyjną, a władzą sądową, co zapewniało niemożność wkraczania sądów w zakres działania administracji[316].

Implementacja wzorów francuskich uwidaczniała się przede wszystkim poprzez silne związki między sądownictwem a administracją, jakkolwiek widoczne były także różnice między Francją a Polską – Rada Stanu Księstwa Warszawskiego była sądem kasacyjnym w przeciwieństwie do francuskiej Rady Stanu. Istniały także różnice ustrojowe – w strukturze, które były wynikiem wprowadzenia we Francji osobnych wydziałów dla części czynności kancelaryjnych[317].

Sądownictwo administracyjne w Austrii było jednoinstancyjne, sprawował je od 1875 roku Trybunał Administracyjny w Wiedniu, który obejmował swym zasięgiem całą Austrię bez Węgier. Połowa składu Trybunału posiadała kwalifikacje sędziowskie. Trybunał orzekał kolegialnie w tzw. senatach, które składały się z przewodniczącego, 4 lub 6 członków; jeżeli nastąpiła zmiana stanowiska prawnego wyrażonego we wcześniejszym orzeczeniu rozstrzygnięcie należało do pełnego składu. Przedmiotem kontroli w Austrii była ochrona publicznych praw podmiotowych. Właściwość Trybunału

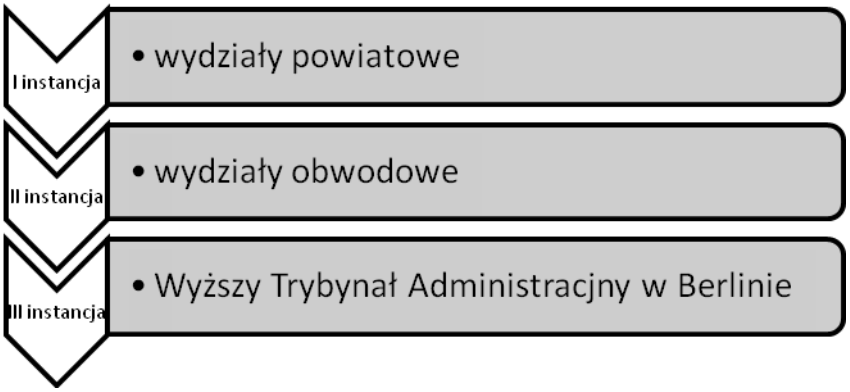
[315] A. Korobowicz, *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie polskim po 1863r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976, s. 20 i n.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i..., op. cit.,* 2011, s. 72-74.

[316] H. Goryszewski, *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1965, z. 2, s. 154 i n.; J. St. Langrod, *Zarys sadownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925, s. 154–156 i 161–162.

[317] W. Rostocki , *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji. Organizacja kancelarii*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1961, t. XIII, s. 112.

została określona w drodze klauzuli generalnej, która została uzupełniona przez enumeratywne wyliczenie wyjątków. Orzecznicze uprawnienia Trybunału miały charakter kasacyjny. Stwierdzenie naruszenia prawa mogło skutkować: uchyleniem decyzji albo przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania. Nie miał prawa badać stanu faktycznego, opierał się na materiale zgromadzonym w aktach sprawy przez organy administracji. Austriackie rozwiązania, pomimo, że były specyficzne to wywarły duży wpływ na inne kraje, także na kształt organów sądowych w kontroli administracji w II Rzeczpospolitej[318].

W latach 1872-1883 wprowadzono w Prusach trójinstancyjne sądownictwo administracyjne, którego podstawowym celem była ochrona przedmiotowego porządku prawnego. Cechą charakterystyczną tego sądownictwa było powiązania niższych instancji z samorządem terytorialnym, jako pierwsza instancja orzekały wydziały powiatowe, drugą stanowiły zaś wydziały obwodowe.[319] Jako ostatnia instancja orzekał Wyższy Trybunał Administracyjny w Berlinie, wyjątkowo mógł orzekać jako I i II instancja. Kompetencje sądów administracyjnych określono metodą klauzuli enumeratywnej, która została uzupełniona klauzulą generalną odnoszącą się do spraw policyjnych i skarbowych. Posiadało nie tylko uprawnienia kasacyjne, ale także merytoryczne[320].



Wykres nr 3: Ustrój sądownictwa administracyjnego w Prusach

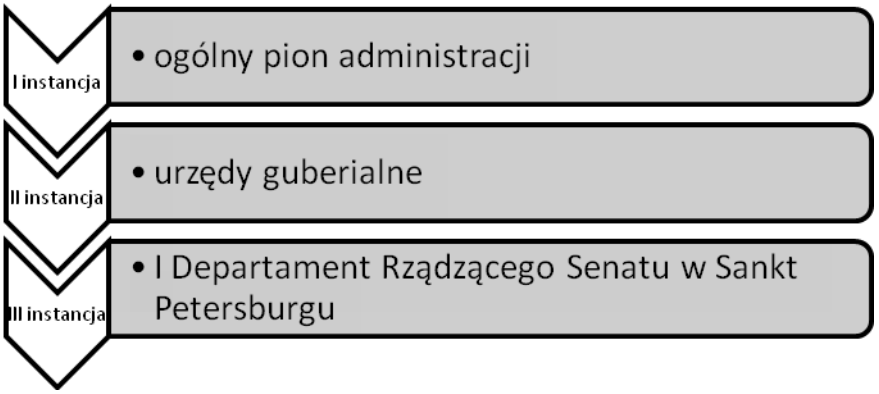
W XIX wieku w Rosji sądowa kontrola administracji miała charakter quasi-sądowy. Sądownictwo nie zostało wydzielone z ogólnego pionu administracji, nie przewidywał tego absolutny ustrój. W poszczególnych działach administracji w specjalnym trybie rozpatrywano skargi na decyzje. Od 1890 roku jako instancja odwoławcza funkcjonowały urzędy

[318] E. Frankiewicz, P. Dumana, K. Stanik, K. Winiarski, *Sądownictwo administracyjne w RP,* Częstochowa 2004, s. 7-15.

[319] T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i państwa,* Warszawa 2004, s. 172.

[320] *Pruski samorząd terytorialny w XIX wieku* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 20.

gubernialne. Najwyższą instancję stanowił I Departament Rządzącego Senatu w Sankt Petersburgu[321].



Wykres nr 4: Ustrój sądownictwa administracyjnego w Rosji

W 1918 roku po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, funkcjonowały wszystkie wymienione powyżej systemy kontroli sądowo administracyjnej[322]. Postulowano powszechne wprowadzenie modelu francuskiego. Ostatecznie sądownictwo administracyjne oparto na wzorcu austriackim, ale miało być to tylko tymczasowe rozwiązanie. W art. 73 (usytuowanym w Rozdziale III dotyczącym władzy wykonawczej, a nie w Rozdziale IV o sadownictwie) konstytucji marcowej zapowiedziano utworzenie wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Miało sprawować kontrolę nad legalnością aktów administracyjnych, a jego organizacja miała być oparta na współdziałaniu czynnika społecznego i sędziowskiego. Na jego czele miał stanąć Najwyższy Trybunał Administracyjny[323].

Najwyższy Trybunał Administracyjny został powołany ustawą z 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. z 1922 Nr 67 poz. 600). Ustrój Trybunału i postępowanie zostało uregulowane rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1932 roku (Dz. U. z 1932 Nr 9, poz. 806); utrzymano kasacyjny charakter Trybunału, do której zaskarżeniu podlegały akty pochodzące od władz administracyjnych wydane w ostatniej instancji. Do wniesienia skargi uprawniony był każdy,

[321] E. Frankiewicz…, *Sądownictwo administracyjne w RP, op. cit.,,* s. 7-1.5.

[322] Pominięto system kontroli na Spiszu i Orawie, który miał tymczasowy charakter.

[323] W. Brzeziński [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 177.

kto twierdził, że przez ten akt naruszono jego prawo albo obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej[324].

Oprócz NTA w tamtym czasie w Polsce działał jeszcze Trybunał Kompetencyjny, który zajmował się rozstrzyganiem sporów o właściwość między organami administracji, a sądami oraz zaliczanie do specjalnego sądownictwa administracyjnego: Inwalidzki Sąd Administracyjny i sądy ubezpieczeń społecznych[325].

W 1935 roku rozpoczął działalność Sąd Inwalidzki, który zakresem kompetencji obejmował sprawy kombatanckie. Postępowanie przed nim toczyło się według przepisów obowiązujących w stosunku do NTA, ale z pewnymi zmianami – nie obowiązywał przymus adwokacki, a sąd posiadał uprawnienia rewizyjne.

Kontrolę administracji oprócz sądów administracyjnych częściowo sprawowało sądownictwo powszechne, ale miało to marginalne znaczenie. Podejmowano jego głównie w sprawach karno-administracyjnych, odszkodowawczych związanych z wywłaszczeniem i sprawach o sprostowanie aktów stanu cywilnego[326].

W Poznaniu, Toruniu i w Katowicach, na dawnych terenach zaboru pruskiego utrzymane zostało sądownictwo pruskie na mocy ustawy z 3 sierpnia 1922 roku, jak i rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 roku wieloinstancyjne sądownictwo administracyjne. W I instancji orzekały Wydziały Powiatowe, w II Wojewódzkie Sądy Administracyjne, ostatnią instancją był NTA. Obie niższe instancje orzekały przy udziale czynnika społecznego. Właściwość tych sądów została określona w sposób enumeratywny. Podstawą skargi było naruszenie prawa w ogóle. Sądy orzekały nie tylko kasacyjnie, ale także merytorycznie[327]. Nie obowiązywał przymus adwokacki. Pruskie sądownictwo sprawowało kontrolę następczą, możliwa była także kontrola prewencyjna aktów administracyjnych, dopuszczano także skargi o ustalenie prawa[328].

Po II wojnie światowej Najwyższy Trybunał Administracyjny nie wznowił działalności. Nie reaktywowano sądownictwa administracyjnego zapewne dlatego, ze sądowa

[324] *Najwyższy Trybunał Administracyjny* [w] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 18 – 19; A. Kisielewicz, *Postępowanie sądowoadministracyjne, Studia Prawa Prywatnego*, 2011, nr 1.

[325] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*., Warszawa 1999, s. 19.

[326] J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. I*, Monitor Prawniczy 2003, Nr 7.

[327] M. Kober, *Sądownictwo administracyjne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w II RP,* Casus 2000, nr 15, s. 17 i n.

[328] P. Ambroziewicz, *XX lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 12.

kontrola działalności administracji nie mieściła się w logice ówczesnego ustroju politycznego[329]. Impulsem do podjęcia konkretnych działań w tym zakresie stało się dopiero ratyfikowanie przez Polskę 3.3.1977 r. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Prace legislacyjne nad utworzeniem sądownictwa administracyjnego zaowocowały ustawą z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, która weszła w życie 1.9.1980 r. (co do spraw podatkowych - 1.1.1981 r.).Jednak nie wolno zapomnieć, że w Polsce powojennej niektóre decyzje administracyjne podlegały kontroli sprawowanej przez sady specjalne. Na początku okresu powojennego, w latach 1947 – 1974 działało sądownictwo ubezpieczeń społecznych na podstawie przedwojennych przepisów[330]. W I instancji właściwe były okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych. W II instancji orzekał Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Przerwa w funkcjonowaniu ogólnego sądownictwa administracyjnego trwała do roku 1980, kiedy to utworzono Naczelny Sąd Administracyjny oraz zmieniono KPA[331]. Sytuacja spotkała się z licznymi protestami w doktrynie, np. W. Dawidowicz, W sprawie sądownictwa administracyjnego, Państwo i Prawo, 1956, s. 12; L. Bar, Sądowa kontrola decyzji administracyjnych, Państwo i Prawo, 1973, z. 3, s. 5i n.; J. Starościak, Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji, Państwo i Prawo, 1957, z. 6, s. 1069 i n.; J. Litwin, Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury, Nowe Prawo, 1956, z. 10, s. 3 i n.; L. Bar, J. Stembrowicz, O potrzebie sądowej kontroli administracji, Państwo i Prawo, 1957, z. 1, s. 108 i n., itd.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął działalność na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia1980 roku o NSA oraz o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego. Na mocy tych przepisów, zaskarżeniu do sądu podlegały decyzje ostateczne po wyczerpaniu toku instancji. Z orzecznictwa SN wyprowadzono ograniczenie w zakresie właściwości sądownictwa administracyjnego. Mianowice z zakresu kognicji NSA wyłączono decyzje kasacyjne instancji odwoławczej przekazujące sprawę do ponownego rozstrzygnięcia organowi I instancji. Zdecydowano się na takie posunięcie, bowiem przedmiotowe decyzje nie rozstrzygają sprawy co do jej istoty.

[329] M. Wyrzykowski, *Sadownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 28–40.

[330] *Sądownictwa administracyjnego odbudowa w Polsce po roku 1944* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 24 – 25.

[331] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 79-83.

W pierwszym okresie działalności NSA właściwość tego sądu była określona enumeratywnie, a więc sprawowana przez NSA kontrola ograniczona była do badania legalności decyzji administracyjnych poddanych reżimowi KPA i ze względu na przedmiot sprawy wyraźnie wymienionych w art. 196 par. 2 kodeksu. Ponadto na podstawie art. 216 par. 2 KPA można było również wnieść skargę na bezczynność w powyższych sprawach.

Jak widać, od początku funkcjonowania NSA kontrola sądowa niezmiennie sprawowana jest z punktu widzenia zgodności z prawem. Jednak „zakres właściwości od czasu powołania NSA stopniowo ulegał zmianom, nie tylko przez objęcie jego właściwością coraz liczniejszych kategorii spraw rozstrzyganych decyzją administracyjną, ale także poprzez rozszerzenie sądowej kontroli na inne niż decyzja akty i czynności z zakresu administracji publicznej”[332]. Istotne zmiany we właściwości sądów administracyjnych nastąpiły w 1990 roku, kiedy weszły w życie następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego,
- Ustawa o samorządzie terytorialnym,
- Ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej,
- Ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Zmiany wynikające z wyżej wymienionych aktów prawnych w znaczący sposób zmieniły podmiotowy i przedmiotowy zakres kognicji NSA[333]. Analizując te zmiany, należy podkreślić, że:

- w dziale VI KPA zastąpiono klauzulę enumeracyjną, generalną klauzulą kompetencyjną z uwzględnieniem koniecznych wyłączeń,
- rozciągnięto sądową kontrolę na decyzje wydawane w postępowaniach szczególnych na mocy art. 196 par. 2[334] KPA,
- kontrolą NSA objęto ustanowienia zamykające stronie drogę do obrony jej interesów prawnych i dochodzenia roszczeń oraz wskazane postanowienia z zakresu postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego; wyliczono je w sposób taksatywny w art. 196 par. 3 pkt. 1 i 2 ,

[332] *Sądowa kontrola administracji*, pod red. B. Bociąg, Warszawa 2006, s. 42.

[333] J.P Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 29- 32.

[334] *Sądowa kontrola administracji*, pod red. B. Bociąg, *op. cit.*, s. 42 – 46.

- objęto terytorialnym zakresem właściwości sądu administracyjnego rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, organów związków komunalnych oraz porozumień komunalnych na mocy przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym,
- wprowadzono wyjątek od dotychczasowej zasady poprzez wprowadzenia art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, który umożliwił zaskarżenie (po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia) uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej do NSA,
- nową kompetencją sądu stało się rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej[335].

Kolejnym ważnym aktem prawnym, który wywarł znaczący wpływ na rozwój sądownictwa administracyjnego była ustawa z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która weszła w życie 1 października 1995 roku. Na mocy tej ustawy poza badaniem zgodności z prawem decyzji administracyjnych, NSA kontrolował:

- wszystkie postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym, jeżeli przysługiwało na nie zażalenie,
- inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej w sprawach przyznania, stwierdzenia lub ustalenia uprawnienia wynikającego z przepisu prawa,
- w sprawach z zakresu administracji publicznej uchwały organów samorządu terytorialnego,
- akty prawa miejscowego,
- akty nadzoru nad działalnością organów samorządu.

Poza kompetencjami kontrolnymi, utrzymano instytucję skargi na bezczynność organów we wszystkich sprawach indywidualnych, w których przewidziano kontrolę sądową oraz zachowano właściwość sądu do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i terenowymi organami administracji rządowej. Wprowadzono nową kompetencję w postaci udzielania odpowiedzi na pytania prawne, od których zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie, kierowane do sądu przez samorządowe kolegia odwoławcze. W zakres kognicji sądu wchodziły uprawnienia w sprawach rozpoznawanych skutek złożonej skargi.[336] Niektóre kompetencje NSA wynikały z ustaw szczególnych[337].

[335] J. Świątkiewicz, *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu administracyjnego, Problemy Praworządności 1991*, nr 1 – 2, s. 22 – 42.

[336] W. Chróścielewski, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Kompendium dla urzędników i studentów administracji,* Zielona Góra 1999, s. 294.

Zakres właściwości sądu, ustrój sądu i postępowanie przed sądem zostało w sposób kompleksowy uregulowane w ustawie o NSA[338]. Od połowy lat dziewięćdziesiątych w doktrynie zaczęto wskazywać, że ustrój sądów administracyjnych wyczerpał już swoje możliwości. Krytykowano nadzór judykacyjny SN, coraz dłuższe rozpatrywanie skarg oraz przede wszystkim to, że każda ze stron powinna mieć prawo do weryfikacji orzeczenia. Takie prawo podmiotowe przysługiwało jednak tylko określonym w ustawie podmiotom, które były nieliczne.

W art. 236 Konstytucji RP[339], ustrojodawca zobowiązał parlament do uchwalenia dnia 17 października 2002 roku ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1 Konstytucji RP[340], który stanowił, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, przez to ustrój sądów administracyjnych powinien zostać tak ukształtowany, żeby zrealizować zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego. W lecie 2002 roku, uchwalono ustawy reformujące sądownictwo administracyjne:

- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1269 ze zm.,
- Ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm.,
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2003 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1271 ze zm**..**

Przed wszystkim należy odczytywać je jako realizację przepisów Konstytucji RP, w których podjęto decyzję o podzieleniu sądownictwa na dwa odrębne piony, powszechnego z SN na czele i administracyjnego z NSA. W przepisach prowadzających zdecydowano się na odpowiednio długie *vacatio legis* tak, by gruntowna reforma sądownictwa administracyjnego została przeprowadzona, przede wszystkim chodziło o zapewnienie

---

[337] W. Chróścielewski, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, 2002, s. 315.

[338] J. P. Tarno, *Naczelne sądy administracyjne a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997, s. 41.

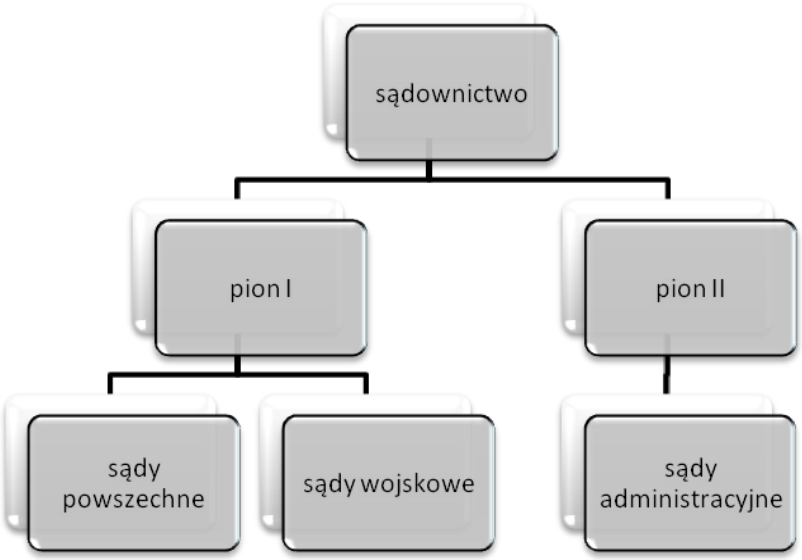
[339] „ 1. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. 2. Ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego."

[340] „1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne."

wystarczającego okresu czasu na przygotowanie i wydanie szeregu aktów wykonawczych i zorganizowanie nowych sądów. Omawiane ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 roku[341]. Wprowadzony w 2004r. ustrój sądów administracyjnych odpowiada trzem zasadniczym cechom organizacji sądów administracyjnych w Europie Zachodniej: odrębność od sądów powszechnych, istnienie systemu sądów administracyjnych oraz niezawisłość sędziowska[342].

Rola sądów administracyjnych w funkcjonowaniu administracji publicznej

Konstytucyjny wymóg podziału jurysdykcji pomiędzy sądy powszechne i administracyjne przesądził o dychotomicznym modelu władzy sądowej w Polsce. Od wejścia w życie ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych[343] funkcjonują dwa niezależne od siebie piony sądownictwa – jeden, który obejmuje sądy powszechne i wojskowe (z SN na czele) oraz drugi, złożony z WSA i NSA[344].



[341] J. P. Tarno, *Ustawy reformujące sądownictwo administracyjne. Wprowadzenie*, Warszawa 2003, s. 8 – 10.

[342] *Polskie sądownictwo administracyjne*, pod red. Z. Kmieciak, Warszawa, 2006, s.53.

[343] Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r. Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.

[344] S. Gronowski, *Postępowania sądowe, Studia Prawa Prywatnego* 2011, Nr 3

Wykres nr 5: Ustrój sądownictwa w Polsce

WSA i NSA sprawują wymiar sprawiedliwości, szerzej jest to uregulowane w art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych:

Art. 1 [Zakres regulacji]

§ 1. 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.

§ 2. Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej[345].

Jak widać kryterium kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne jest legalność. Właśnie w funkcji kontrolnej upatruje się zwykle przyczyny wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje kasacyjne[346].

Nasze ustawodawstwo wprowadziło kasacyjny model orzecznictwa sądów administracyjnych. Właśnie z tego powodu, sąd administracyjny bada i orzeka o legalności zaskarżonej czynności. Sąd administracyjny w swoim wyroku wyraża ocenę prawną, która jest wiążąca w konkretnej sprawie nie tylko dla sądu, ale również dla organu administracji, który daną sprawę będzie ponownie rozpatrywał merytorycznie. Wraz z wyrażeniem oceny prawnej, o której mowa, rola sądu administracyjnego kończy się. Sprawa administracyjna powraca do organu administracji. „kasacyjny model orzecznictwa implikuje specyficzny zakres i charakter kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny, który *ex definitione* nie jest powołany ani do sprawowania administracji, ani do zastępowania organów administracji publicznej w merytorycznym rozpoznaniu spraw, ani do wytycznych polityki administracyjnej”[347].

[345] Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r. Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.

[346] *Polskie sądownictwo administracyjne*, pod red. Z. Kmieciak, Warszawa, 2006, s. 54.

[347] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2012, s. 334.

„Sądy administracyjne są powołane do rozpatrywania wyłącznie kwestii prawnych, wyłącznie legalnościowego aspektu działania lub bezczynności administracji, nigdy zaś aspektu celowościowego”[348]. Efektem takiej konstrukcji kompetencji sądów administracyjnych jest to, że sąd:

- oddala skargę – wtedy, gdy zachodzi niezgodność zaskarżanego aktu z prawem
- uwzględnia skargę – gdy działanie narusza prawo, czym jednocześnie obala akt i powoduje, że nie powstają żadne skutki prawne
- odrzuca skargę – zawsze tylko i wyłącznie ze względów formalnych.

Zatem, jak widać, sąd administracyjny jest całkowicie pozbawiony kompetencji do badania celowości działań podjętych przez organy administracji publicznej.

Zupełnie inaczej, został ukształtowany model sądownictwa powszechnego. „Sąd powszechny rozpatruje sprawę merytorycznie i orzeka co do jej istoty.” Sądy powszechne zawsze załatwiają sprawę merytorycznie w postępowaniu sądowym, prowadzonym zgodnie ze ściśle określoną procedurą i kończą sprawę wyrokiem o żądaniu przedłożonym przez stronę. Najpierw zapada decyzja, dopiero następnie wskutek powództwa, sprawa przechodzi do właściwości sądu powszechnego, który wydaje orzeczenie. Jest więc łatwo dostrzec, że sprawowanie kontroli administracji publicznej przez sąd powszechny jest drugoplanowe i wtórne wobec merytorycznego rozstrzygnięcia pozwu.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że w praktyce orzeczniczej sądów cywilnych przyjęto zasadę związania sądu decyzją administracyjną. Uznano jednocześnie, że w przypadku, gdy decyzja obarczona jest szczególnie ciężką wadą, to sąd cywilny nie musi czuć się zobligowany do jej przestrzegania. Na potwierdzenie tej tezy należy przywołać tezę z uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980r. sygn. III CZP 43/80: „Państwowe biuro notarialne może na podstawie art. 45 dekretu z dnia 11 października 1946 r. prawa o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57 poz. 320 ze zm.) odmówić wpisu do księgi wieczystej w razie stwierdzenia, że decyzja administracyjna stanowiąca podstawę wpisu, została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy, bez potrzeby wykorzystania trybu postępowania administracyjnego przewidzianego do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej”[349].

Należy jednak przypomnieć, że tak równe modele sądownictwa jak powszechny i administracyjny łączy jeden wspólny element, Mianowice zasada skargowości. Oznacza

[348] *Loc. cit.*

[349] Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 21 listopada 1980 r. sygn. III CZP 43/80.

to, że do uruchomienia kontroli sądowej jest potrzebna inicjatywa, skarga do WSA, skarga kasacyjna do NSA, odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, powództwo do sądu cywilnego, itp.

Należy podkreślić, że rola sądów w funkcjonowaniu administracji nie skupia się wyłącznie na kontroli , bowiem sady uczestniczą twórczo w procesie wykładni i stosowania prawa.

Podstawy prawne działania sądownictwa administracyjnego

NSA wprowadzono do polskiego systemu polityczno – prawnego w 1980 roku. W nowelizowanym KPA, wśród zasad ogólnych, wprowadzono zasadę sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych. Obecnie podstawą prawną organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego jest kompleks przepisów, których najważniejsze to:

- ustawa z 25 lipca 2002 roku prawo o ustroju sądów administracyjnych,
- ustawa z 30 sierpnia 2002 roku – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- ustawa z 30 sierpnia 2002 roku – przepisy wprowadzające ustawę prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- dwa rozporządzenia prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 roku w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych,
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów z dnia 18 lutego 2004 r. (Dz. U. Nr 26, poz. 228),
- uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sadu Administracyjnego w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. (M.P. Nr 86, poz. 1007),
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 grudnia 2005 r. (Dz. U. Nr 256, poz. 2144),

- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie stanowisk i wymaganych kwalifikacji urzędników sadowych i innych pracowników oraz szczegółowych zasad wynagradzania referendarzy sadowych, starszych referendarzy sadowych, asystentów sędziów, starszych asystentów sędziów, urzędników oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych z dnia 22 marca 2011 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 384),
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia wojewódzkich sadów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości z dnia 25 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 652),
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjna wojewódzkich sadów administracyjnych z dnia 18 września 2003 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1645),
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sadów administracyjnych z dnia 18 września 2003 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1646).

Kolejną podstawę prawną funkcjonowania sądownictwa administracyjnego stanowi Konstytucja RP z 1997 roku. Jej wejście w życie i ustanowienie w art. 236 ust. 2 obowiązku wprowadzenia dwuinstancyjności do sądownictwa administracyjnego w terminie 5 lat od tej daty, wytyczyło nowy kierunek przemian. Ustrój i podstawy działania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, jego właściwości i kompetencja, muszą się mieścić w generalnych ramach wyznaczonych w różnym zakresie szeregiem przepisów Konstytucji.[350] Należy zatem wspomnieć o następujących przepisach:

- art. 45 ust. 1 - Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.
- art. 78 - Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.
- art. 175 - 1. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. 2. Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny.
- art. 176 - 1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. 2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

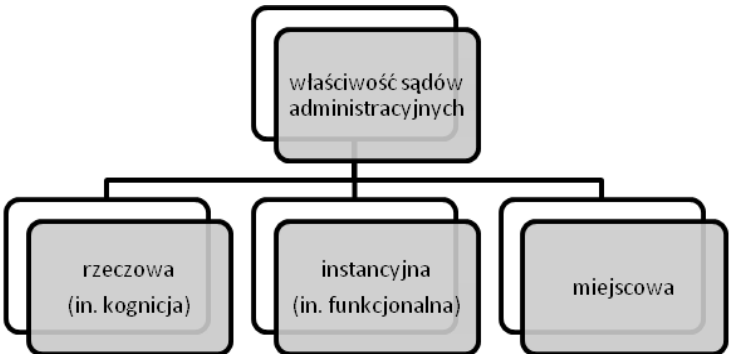
[350] J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. I,* Monitor Prawniczy 2003, Nr 7.

- art. 177 - Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.
- art. 184 - Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.
- Art. 185 - Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego[351].

Jak więc łatwo stwierdzić, bezprecedensowe znaczenie ma zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, konsekwencją ustrojową której jest zorganizowanie sądownictwa administracyjnego na dwóch szczeblach. Sądami administracyjnymi I instancji są wojewódzkie sądy administracyjne, które rozstrzygają sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych, a sądem II instancji jest NSA, który rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów. Konstytucja RP podkreśliła wiec przynależność sądów administracyjnych do władzy sadowniczej. Wprowadziła jednak wyraźna rozdzielność, a zarazem i komplementarność zakresu właściwości SN i sądów powszechnych oraz NSA i innych sadów administracyjnych. Przez to nadzór judykacyjny SN został ograniczony wyłącznie do sądów powszechnych i sadów wojskowych (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Sady administracyjne zostały zaś podporządkowane nadzorowi NSA (art. 184 Konstytucji RP)9. Mamy zatem do czynienia z dwoma odrębnymi pionami sądownictwa. Taki konstytucyjny model sądownictwa determinuje ustrój i właściwości sądów administracyjnych oraz konieczność wyraźnego rozgraniczenia zadań i właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

[351] Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Właściwość sądów administracyjnych



Wykres nr 6: Właściwość sądów administracyjnych

Właściwość sądów administracyjnych to zdolność do rozpatrywania konkretnych spraw administracyjnych. Ocenia się ją w trzech płaszczyznach[352], tj. we właściwości:

- rzeczowej (in. kognicja)
- instancyjnej (in. funkcjonalnej)
- miejscowej.

Właściwym miejscowo wojewódzkim sądem administracyjnym jest ten, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Obszary właściwości miejscowej ustalone są w drodze rozporządzenia Prezydenta RP, który jest uprawniony także w drodze rozporządzenia do przekazania WSA rozpoznawania spraw określonego rodzaju innego WSA, jeżeli jest to uzasadnione względami celowości. Obecnie obszary właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych obejmują tereny poszczególnych województw. Właściwość miejscowa NSA obejmuje obszar całego kraju.

Właściwość instancyjna, inaczej funkcjonalna, to zdolność do rozpoznawania spraw określonej instancji. WSA są właściwe w I instancji do rozpoznawania wszystkich spraw sądowo administracyjnych (tzw. domniemanie właściwości WSA), ale nie są właściwe do spraw zastrzeżonych dla NSA. NSA jest właściwy w zakresie rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń WSA i w I instancji dla spraw zarezerwowanych dla NSA oraz rozstrzygania zagadnień prawnych.

Właściwość rzeczowa, inaczej kognicja, to zdolność sądu do rozstrzygania spraw określonego rodzaju. WSA są właściwe do rozpoznawania spraw w zakresie kontroli

[352] *Właściwość sądów administracyjnych* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 77 -78.

działalności administracji publicznej obejmującej np. rozpoznawanie skarg na decyzje administracyjne, postanowienia, interpretacje przepisów, itp.

ZDARZENIE	CHARAKTERYSTYKA
decyzje administracyjne	wydawane w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym
postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym: - na które służy zażalenie - kończące postępowanie - rozstrzygające sprawę co do istoty	dopuszczalność zażalenia jest unormowana w KPA jako kończące postępowanie można zakwalifikować postanowienia o stwierdzeniu niedopuszczalności wniesienia odwołania oraz o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania – postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty są kategorią zupełnie wyjątkową, występującą jedynie w przepisach ustaw szczególnych (tzw. materialno prawnych)
postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym	Postępowanie egzekucyjne ma charakter wykonawczy, rozstrzygnięcia na podstawie normującej je ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zapadają w formie postanowień
inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa	będą im podlegały np. czynności materialno – techniczne polegające na zameldowaniu na pobyt czasowy lub stały, określeniu wysokości opłaty za zezwolenie na sprzedaż alkoholu
interpretacje podatkowe w sprawach indywidualnych	wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 14b

	Ordynacji Podatkowej[353]
bezczynność organów administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania a powyższych sprawach	zaskarżenie jest możliwe, jeżeli w okresie przewidzianym przez odpowiednie przepisy organ zaniechał rozpoznania sprawy lub prawidłowego podejmowania czynności w postępowaniu
akty prawa miejscowego gmin, powiatów i samorządów województwa oraz terenowych	podejmowane na podstawie przepisów ustrojowych np. zgodnie z art. 40 ustawy

[353] Art. 14b [Moc wiążąca interpretacji] § 1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną). § 2. Wniosek o interpretację indywidualną może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych. § 3. Składający wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej obowiązany jest do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego oraz do przedstawienia własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. § 4. Wnioskujący o wydanie interpretacji indywidualnej składa oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, że elementy stanu faktycznego objęte wnioskiem o wydanie interpretacji w dniu złożenia wniosku nie są przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej oraz że w tym zakresie sprawa nie została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji lub postanowieniu organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej. W razie złożenia fałszywego oświadczenia wydana interpretacja indywidualna nie wywołuje skutków prawnych. § 5. Nie wydaje się interpretacji indywidualnej w zakresie tych elementów stanu faktycznego, które w dniu złożenia wniosku o interpretację są przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej albo gdy w tym zakresie sprawa została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji lub postanowieniu organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej. § 6. Minister właściwy do spraw finansów publicznych w celu zapewnienia jednolitości wydawanych wiążących interpretacji i usprawnienia obsługi wnioskodawców może, w drodze rozporządzenia, upoważnić podległe organy do wydawania interpretacji indywidualnych w jego imieniu i w ustalonym zakresie określając jednocześnie właściwość rzeczową i miejscową upoważnionych organów.§ 7. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku, o którym mowa w § 1, który zawiera dane identyfikujące wnioskodawcę oraz dane wskazane w § 2-5, oraz sposób uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 14f.

organów administracji rządowej	o samorządzie gminnym[354], gminy mają możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy, organizacji urzędów, zarządu mieniem oraz korzystania z obiektów gminnych
akty organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków w zakresie administracji publicznej	rozstrzygającą kwestią dla oceny dopuszczalności drogi sądowej jest publicznoprawny zakres aktu. Zgodnie z uchwałą NSA z dnia 21 lipca 2008 roku sygn. I OPS 4 / 08[355], aktem takim będzie np. rozstrzygnięcie w sprawie zakwalifikowania do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobów gminy
akty nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego	są to m.in. rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenia zastępcze wojewodów, Prezes RM, kolegium regionalnej izby obrachunkowej, uregulowane w przepisach ustrojowych samorządu terytorialnego

Tabela 1. Kontrola realizowana przez sądy administracyjne – kategorie spraw.

Źródło: W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Postępowanie administracyjne, Warszawa, 2012, s. 287

[354] Art. 40 [Podstawy stanowienia prawa] 1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. 2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych; 3) zasad zarządu mieniem gminy; 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. 3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. 4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

[355] Uchwała zarządu dzielnicy miasta odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Kognicja NSA obejmuje sprawy związane z weryfikacją rozstrzygnięć WSA oraz inne sprawy zastrzeżone dla NSA. Należy zauważyć, że NSA jest właściwy w sprawach wskazanych enumeratywnie w przepisach prawa.

Problem właściwości sądów administracyjnych można również podzielić na następujące zagadnienia[356]:

- rozstrzyganie o legalności aktów i czynności administracyjnych

Postanowienia ogólne, zawarte w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, określają zakres przedmiotowy ustawy definiując pojęcie sprawy sądowo-administracyjnej[357], normują kognicję sądów administracyjnych oraz statuują ogólne zasady tego postępowania. Kontrola działalności administracji publicznej przez sady administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienie rozstrzygające co do istoty, postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, indywidualne akty administracyjne inne niż decyzje lub postanowienia oraz czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, akty prawa miejscowego, akty organów samorządu terytorialnego, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, inne akty i czynności poddane sądowej kontroli na mocy ustaw szczególnych[358].

- orzekanie w sprawie grzywny

Oprócz rozpatrywania skarg na akty i czynności z zakresu administracji publicznej, prawo przewiduje możliwość nałożenia przez sąd administracyjny grzywny za niewykonanie orzeczenia sądowego w całości lub w części. Początkowo sąd administracyjny nie był właściwy do nakładania takich grzywien. W sytuacji, gdy na przykład organ administracji publicznej nie wydawał w ustawowym terminie decyzji administracyjnej, sąd mógł jedynie wydać wyrok zobowiązujący ten organ do podjęcia określonego aktu

[356] R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 29-47.

[357] Art. 1 [Sprawy sądowoadministracyjne] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne).

[358] M.Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2012, s. 408 – 412.

w zakreślonym przez sąd terminie. Jednakże niewykonanie w ogóle wyroku sądu lub naruszenie wskazanego w tym wyroku terminu do załatwienia sprawy nie mogło być przedmiotem dalszego postępowania przed sądem administracyjnym.

- podejmowanie uchwał w sprawie pytań prawnych

Instytucja uchwał zawierających interpretację przepisów prawa budzących poważne wątpliwości w praktyce orzeczniczej nie jest zjawiskiem nowym. Została ona wprowadzona do sądownictwa administracyjnego ustawą z dnia 11 maja 1995 roku o NSA.

- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych

Spory kompetencyjne, czyli spory o właściwość, mogą występować w praktyce jako spory pozytywne (kilka organów chce podjąć i podejmuje działania zmierzające do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej) lub negatywne (żaden z organów nie uważa się za właściwy). Zgodnie z art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne[359].

- kontrola legalności prawa

Sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje badanie zgodności z prawem indywidualnych aktów administracyjnych, czynności kreujących pozycję prawną określonych pomiotów niezwiązanych ze strukturą administracji, a także badanie zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej z Konstytucją, umową międzynarodową, ustawą i rozporządzeniem. Nasuwa się więc wniosek, że sądy administracyjne badają legalność dwojakiego rodzaju aktów administracyjnych:

- władczych aktów indywidualnych
- aktów normatywnych[360].

Omawiając problem właściwości sądów administracyjnych, nie wolno zapomnieć o następujących przepisach z ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm. regulujących to zagadnienie:

Art. 3 [Właściwość sądów administracyjnych]

§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

[359] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

[360] A. Kisielewicz, *Postępowanie sądowoadministracyjne, Studia Prawa Prywatnego*, 2011, nr 1.

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;

4) inne niż określone w pkt. 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt. 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt. 1-4a.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Art. 4 [Spory o właściwość]

Sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Art. 5 [Wyłączenie właściwości]

Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:

1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;

2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;

3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;

4) wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa

członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043, ze zm.);

5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów[361].

Uogólniając należy stwierdzić, że:

- „kontrolą sądu administracyjnego objęte są kwestie związane z procesem stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym, a więc to, czy organ dokonał prawidłowych ustaleń, co do obowiązywania zaskarżonej normy prawnej, czy normę te właściwe interpretował i nie naruszył zasad ustalenia określonych faktów za udowodnione”[362],
- „art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sadów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) nie jest przepisem procesowym, lecz ustrojowym określającym podstawowe kryterium sprawowania kontroli administracji publicznej przez sady administracyjne; chodzi zaś o to, ze przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, a wiec ochrona praw podmiotowych jednostek”[363],
- „granice rozpoznania sądowego zakreśla art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.), stanowiący, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”[364],
- „przepisy artykułu 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) są przepisami ustrojowymi normującymi zakres kontroli działalności administracji publicznej; zarzut ich naruszenia może odpowiadać zarzutowi naruszenia przepisów postępowania pod warunkiem wskazania konkretnie oznaczonej normy procesowej”[365],

[361] Ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm.

[362] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r. sygn. II GSK 1270/10.

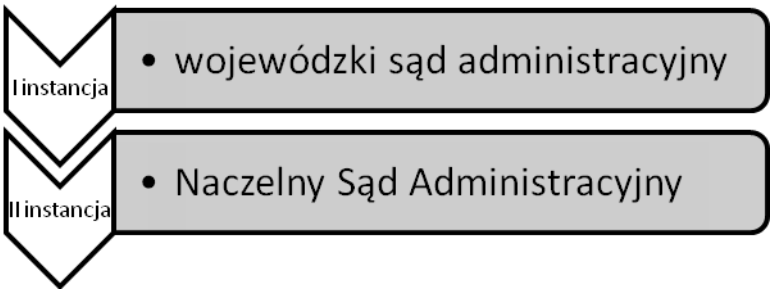
[363] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r. sygn. I OSK 1633/11.

[364] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 14 września 2005 r. sygn I OSK 38/05.

[365] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. II FSK 1148/10.

Organizacja wojewódzkich sądów administracyjnych

Organizacja sądów administracyjnych zakłada istnienie WSA w poszczególnych województwach oraz NSA w Warszawie.



Wykres nr 7: Aktualny ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce

WSA jako sądy administracyjne I instancji tworzone są dla jednego lub większej liczby województw.[366] Ich tworzenie, znoszenie, ustalanie siedziby i obszaru właściwości oraz tworzenie ich wydziałów zamiejscowych powierzono Prezydentowi RP, działającemu na wniosek Prezesa NSA[367]. Obecnie utworzone następujące WSA: w Białymstoku (dla woj. podlaskiego), Bydgoszczy (dla woj. Kujawsko - pomorskiego), Gdańsku (dla woj. pomorskiego), Gliwicach (dla woj. śląskiego), Gorzowie Wielkopolskim (dla woj. lubuskiego), Kielcach (dla woj. świętokrzyskiego), Krakowie (dla woj. małopolskiego), Lublinie (dla woj. lubelskiego), Łodzi (dla woj. łódzkiego), Olsztynie (dla woj. warmińsko - mazurskiego), Opolu (dla woj. opolskiego), Poznaniu (dla woj. wielkopolskiego), Rzeszowie (dla woj. podkarpackiego), Szczecinie (dla woj. zachodniopomorskiego), Warszawie (dla woj. mazowieckiego), Wrocławiu

[366] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 32.

[367] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 384 – 386.

(dla woj. dolnośląskiego)[368] oraz od 2007 roku zamiejscowy wydział WSA w Warszawie zlokalizowany w Radomiu[369].

Ustrój sądów administracyjnych został określony w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych z dnia 18 września 2003 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1646).

„Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej powoduje, iż wojewódzkie sądy administracyjne mają obowiązek sformułowania oceny prawnej czy proces podjęcia decyzji stosowania prawa przez organ administracji był prawidłowy. Sformułowanie tej oceny wymaga odpowiedzi na szereg pytań takich jak te, na które ma odpowiedzieć organ administracji bezpośrednio stosujący przepisy. W szczególności należy tu wymienić takie pytania jak: jaki jest stan faktyczny sprawy, jaki przepis powinien mieć zastosowanie w stanie faktycznym sprawy, jakie jest znaczenie zastosowanego przepisu. Jeżeli zatem w orzeczeniu sądu pierwszej instancji zostaje sformułowane określone stanowisko to nie jest to czynienie własnych ustaleń i nie jest dokonywanie własnej oceny dowodów, a jedynie przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem decyzji organów administracji”[370].

Struktura administracyjna WSA jest następująca[371]: W skład WSA wchodzą: prezes sądu, wiceprezes sądu lub wiceprezesi sądu oraz sędziowie. Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie do systemu sądownictwa administracyjnego instytucji asesora sądowego i referendarza. Asesorom sądowym powierzono możliwość pełnienia czynności sędziowskich w WSA na czas określony, nie dłużej jednak niż na 5 lat. Z kolei uprawnienia referendarzy sądowych obejmują głównie wykonywanie czynności w postępowaniu mediacyjnym. Liczbę sędziów i wiceprezesów sądu określa prezes NSA. WSA dzieli się na wydziały, tworzone

[368] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia wojewódzkich sadów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości z dnia 25 kwietnia 2003 r. Dz. U. Nr 72, poz. 652 ze zm.

[369] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 grudnia 2005 r. Dz. U. Nr 256, poz. 2144, ze zm.

[370] Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r. sygn. II GSK 1406/10.

[371] *Wojewódzkie sądy administracyjne* [w]: *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 78.

i znoszone przez Prezesa NSA. Każdym wydziałem kieruje prezes lub wiceprezes sądu, ewentualnie wyznaczony sędzia[372].

Organami WSA są: prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz kolegium wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Prezes WSA kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności ustawowo zastrzeżone na jego rzecz. W tym zakresie podlega on Prezesowi NSA. Prezes sądu oraz wiceprezesi sądu są powoływani spośród sędziów WSA lub NSA i odwoływani przez Prezesa NSA, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu i kolegium NSA. Na wydanie przedmiotowej opinii zgromadzenie ogólne ma 2 miesiące. W przypadku uchybienia temu terminowi Prezes NSA może powołać prezesa sądu wojewódzkiego bez zasięgnięcia przedmiotowej opinii. W przypadku negatywnej opinii o kandydacie przedstawionej przez zgromadzenie ogólne prezes NSA może powołać go po uzyskaniu pozytywnej opinii Kolegium NSA. Negatywna opinia o kandydacie wyrażona przez kolegium NSA jest dla prezesa NSA wiążąca. Uważa się, że opinia o kandydacie przedstawiona przez Kolegium NSA jest pozytywna, jeżeli Kolegium NSA nie wyda opinii w terminie trzydziestu dni od przedstawienia przez Prezesa NSA zamiaru powołania prezesa WSA pomimo negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sądu wojewódzkiego[373].

Zgromadzenie ogólne składa się z sędziów WSA. Przewodniczy mu prezes danego sądu. Zgromadzenie ogólne zwoływane jest przez prezesa sądu co najmniej raz w roku. Do kompetencji zgromadzenia ogólnego WSA należy m.in.:

- rozpatrywanie informacji prezesa o rocznej działalności sądu, przedstawianie Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów
- opiniowanie powołania lub odwołania prezesa i wiceprezesa tego sądu
- ustalanie składu liczbowego kolegium sądu oraz wybieranie jego członków i dokonywanie zmian w jego skaldzie
- wybieranie spośród członków zgromadzenia ogólnego dwóch przedstawicieli, którzy uczestniczą w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA wybierającym członków Krajowej Rady Sądownictwa

[372] J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. I*, Monitor Prawniczy 2003, Nr 7.

[373] J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki,* Warszawa 2006, s. 56 – 59.

- zgłaszanie kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa
- Rozpatrywanie i opiniowanie innych spraw przedłożonych przez prezesa WSA lub zgłoszonych przez członków Zgromadzenia Ogólnego

Kolegium sądu ustala podział czynności w sądzie i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom, przedstawia opinie o kandydatach na stanowiska sędziów, rozpatruje sprawy przedstawione zgromadzeniu ogólnemu oraz inne sprawy przedstawione przez prezesa sądu albo z własnej inicjatywy. Kadencja kolegium sądu trwa trzy lata. Przewodniczącym kolegium jest prezes sądu[374].

Do podjęcia uchwał zarówno przez zgromadzenie ogólne sędziów, jak i przez kolegium sądu wymagana jest obecność przynajmniej połowy liczby ich członków. Uchwały tych organów zapadają bezwzględną większością głosów[375].

Szczegółowy tryb wewnętrznego urzędowania WSA reguluje rozporządzenie prezydenta RP z dnia 18.09.2003r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, ustalony przez prezydenta na mocy upoważnienia z art. 23 Prawo o Ustowu sądów administracyjnych. Przewidziało ono podział WSA na wydziały orzecznicze tworzone na podstawie kryteriów rzeczowo-problemowych określających przedmiot spraw sądowo administracyjnych w licznie uzależnione jod konkretnych potrzeb. Określa on także maksymalną liczbę sędziów w wydziale (nie mniej niż sześciu) oraz zasady organizacji obsługi kancelaryjnej wydziałów. Dopuszczono również powołanie, w razie potrzeby, wydziału informacji sądowej.

Organizacja naczelnego sądu administracyjnego

NSA powstał w 1980r. i ma siedzibę w Warszawie[376]. Sprawuje on nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA. W skład NSA wchodzą prezes NSA, wiceprezesi oraz sędziowie. Liczbę stanowisk sędziowskich i wiceprezesów NSA ustala Prezydent

[374] S. Gronowski, *Postępowania sądowe, Studia Prawa Prywatnego* 2011, Nr 3.

[375] M. Masternak – Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz,* Warszawa 2009, s. 178 – 250.

[376] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przesądami administracyjnymi,* Warszawa 2004, s. 379.

RP w drodze rozporządzenia, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów tego sądu. Ustrój NSA określa uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sadu Administracyjnego w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. (M.P. Nr 86, poz. 1007). Organami NSA są: Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i Kolegium NSA. Dodatkowo w NSA działa kancelaria Prezesa NSA oraz biuro Orzecznictwa[377].

Prezes NSA oprócz kierowania pracami NSA i reprezentowania go na zewnątrz, ma szereg innych kompetencji. Należą do nich między innymi:

- inne czynności przewidziane w ustawie i w odrębnych przepisach, a także czynności administracji sądowej w stosunku do NSA
- występowanie o podjęcie przez NSA uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych
- wydawanie zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych

Ponadto Prezes NSA wykonuje on czynności administracji sądowej w stosunku do NSA. Ma prawo wglądu w czynności NSA, może żądać wyjaśnień i usunięcia uchybień, może być obecny na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności. Może wystąpić o podjęcie przez NSA uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Prezes NSA tworzy i znosi wydziały w Izbach, w Kancelarii Prezesa i w Biurze Orzecznictwa oraz powołuje i odwołuje przewodniczących wydziałów, szefa kancelarii prezesa i dyrektora biura orzecznictwa[378].

Prezes NSA jest powoływany na sześcioletnią kadencję przez Prezydenta RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA. Kandydatów na prezesa NSA wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA spośród sędziów NSA, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wiceprezesi NSA są zastępcami Prezesa NSA w zakresie przez niego określonym. Wiceprezesa NSA powołuje i odwołuje Prezydenta RP, na wniosek Prezesa NSA złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Wiceprezesi wyznaczeni przez Prezesa NSA kierują pracą każdej z Izb. Obecnie liczbę stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sadzie Administracyjnym ustala sie na 105, w tym 4 stanowiska wiceprezesów[379].

[377] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 339 – 343.

[378] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 84-85.

[379] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów z dnia 18 lutego 2004 r. Dz. U. Nr 26, poz. 228.

Zgromadzenie ogólne sędziów NSA tworzą sędziowie NSA. Jego przewodniczącym jest Prezes NSA. Zgromadzenie jest zwoływane przez Prezesa NSA co najmniej raz w roku. Do jego kompetencji należą następujące uprawnienia:

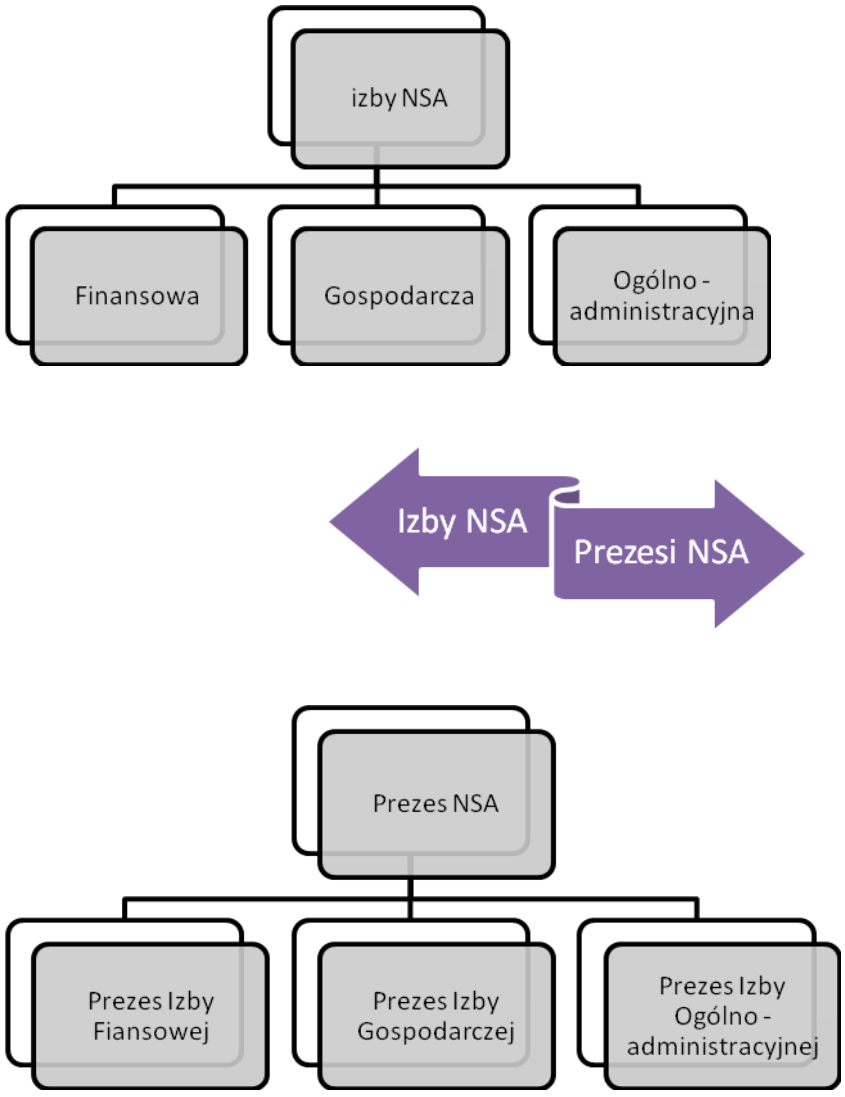
- rozpatruje informację Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów,
- wybiera kandydatów na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- wyraża zgodę w sprawie powołania i odwołania wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- ustala skład liczbowy Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie,
- rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego lub zgłoszone przez członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- uchwalanie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA.

Kolegium NSA jest wieloosobowym organem sądu o charakterze kadencyjnym. Przewodniczy mu prezes sądu. Uprawnienia kolegium obejmują: ustalanie podziału czynności w sądzie i określanie szczegółowych zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom; przedstawienie zgromadzeniu ogólnemu opinii o kandydatach na stanowiska sędziów; rozpatrywanie innych spraw przedstawionych zgromadzeniu ogólnemu, rozpatrywanie innych spraw przedstawionych przez prezesa sądu lub podjętych z własnej inicjatywy. Kolegium NSA ma nadto kompetencję do wyrażenia zgody w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów oraz prowadzenia i odwoływania przewodniczących wydziałów, szefa kancelarii prezesa NSA i dyrektora biura orzecznictwa[380].

NSA dzieli się na Izby: Izbę Finansowej, Izbę Gospodarczą i Ogólno administracyjną. Izbie finansowej powierzono sprawowanie nadzoru nad orzecznictwem WSA w sprawach należności publicznoprawnych i egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. Izba gospodarcza sprawuje nadzór w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat, z wyjątkiem opłat w sprawach zastrzeżonych dla Izby Ogólno administracyjnej. Tej ostatniej zlecono nadzór judykacyjny w pozostałych sprawach, a w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru

[380] W. Nowak, *Wybrane zagadnienia wiedzy o prawie*, Warszawa 2010, s. 363 – 365.

budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomościami, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych, o ile są związane ze sprawami należącymi do właściwości tej izby[381].



Wykres nr 8: Struktura organizacyjna NSA

Strukturę NSA uzupełniają: Kancelaria Prezesa oraz Biuro Orzecznictwa. Do zakresu działania kancelarii prezesa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez

[381] *Naczelny Sąd Administracyjny* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 73.

prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Kieruje nią Szef Kancelarii Prezesa NSA. Zadaniem Biura Orzecznictwa jest wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Biurem orzecznictwa kieruje dyrektor, którym jest wiceprezes lub sędzia[382].

Przepisy ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych nie mają charakteru regulacji kompleksowej, bowiem art. 29 odsyła w sprawach nieuregulowanych dotyczących WSA, sędziów, asesorów sądowych, urzędników i pracowników tych sądów- do przepisów o ustroju sądów powszechnych, z tym, że do wynagrodzeń sędziów stosuje się przepisy dotyczące sędziów sądu apelacyjnego, a do wynagrodzeń asesorów sądowych – przepisy dotyczące sędziów sądu okręgowego. Zgodnie z art. 49, do NSA oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego sądu, znajdują zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w ustawie przepisy dotyczące SN. W tym zakresie prezesowi NSA przysługują określone w wymienionych aktach prawnych uprawnienia Ministra Sprawiedliwości i Pierwszego Prezesa SN[383].

Status sędziego sądu administracyjnego

Rozdział VIII Konstytucji RP zatytułowany „Sądy i Trybunały" poświęca sędziom przepisy art. 178 – 181:

Art. 178 [Zasada niezawisłości sędziowskiej]

1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

[382] J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. I*, Monitor Prawniczy 2003, Nr 7.

[383] M. Masternak – Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 251 – 298.

Art. 179 [Powołanie sędziego] Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

Art. 180 [Nieusuwalność sędziów; przejście w stan spoczynku]

1. Sędziowie są nieusuwalni.

2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.

4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.

5. W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

Art. 181 [Immunitet sędziowski] Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Przepisy normujące status sędziów sądów administracyjnych są w znacznym stopniu potwierdzeniem regulacji zamieszczonych w konstytucji. Warto tu przytoczyć art. 4 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych: „Sędziowie sądów administracyjnych w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom" oraz art. 5 par. 1: „Sędziów sądów administracyjnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa". Sędziowie sądów administracyjnych są powoływani albo do konkretnego WSA albo do NSA. Aby móc zostać powołanym na stanowisko sędziego, należy spełnić określone w ustawie wymagania. W art. 6 par. 1 można znaleźć kryteria zgodnie, z którym kandydat do WSA powinien:

§ 1. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto:

1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,

2) jest nieskazitelnego charakteru,

3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,

4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego,

5) ukończył 35 lat życia,

6) wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej,

7) pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata.

Natomiast, aby ubiegać się o stanowisko sędziego NSA, ponadto trzeba spełnić następujące kryteria według art. 7 ustawy:

§ 1. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego może być powołany ten, kto spełnia wymagania określone w art. 6 § 1 pkt 1-4 i 6, jeżeli ukończył 40 lat oraz pozostawał co najmniej dziesięć lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa albo przynajmniej przez dziesięć lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Wymaganie ukończenia 40 lat nie dotyczy sędziego, który co najmniej przez trzy lata pozostawał na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Obok sędziów funkcjonują również asesorzy sądowi, którzy mogą być powołani spośród osób, które spełniają następujące wymagania:

- mają obywatelstwo polskie i korzystają z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- są nieskazitelnego charakteru,
- ukończyły wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskały tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- są zdolne ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego,
- wyróżniają się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej,
- ukończyły 30 lat,

- przez co najmniej 4 lata pozostawały na stanowisku sędziego lub prokuratora albo przynajmniej przez 4 lata wykonywały zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez 6 lat pozostawały w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego.

Regulacje dotyczące pozostałych pracowników sądowych zostały ujęte w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie stanowisk i wymaganych kwalifikacji urzędników sądowych i innych pracowników oraz szczegółowych zasad wynagradzania referendarzy sądowych, starszych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, starszych asystentów sędziów, urzędników oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych z dnia 22 marca 2011 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 384).

Wyznaczanie składów orzekających

Wyznaczanie składu orzekającego w WSA należy do kompetencji przewodniczącego Wydziału. Jednocześnie oprócz składu orzekającego przewodniczący Wydziału wyznacza sędziego sprawozdawcę. Możliwe jest również wyznaczenie składu orzekającego przez losowanie. Szczegóły ustawodawca uregulował w rozporządzeniu Prezydenta RP z 18 września 2003 roku Regulamin wewnętrzny urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych. Wyznaczenie składu orzekającego w losowaniu następuje w niżej wymienionych okolicznościach:

- w sprawie przekazanej sądowi do ponownego rozpatrzenia przez sąd kasacyjny,
- w razie wyłączenia sędziego,
- w sprawie ze skargi o wznowienie postępowania ,
- a także gdy z wnioskiem o wyznaczenie składu w drodze losowania wystąpi sędzia sprawozdawca, gdy wniosek ten zostanie uwzględniony przez prezesa sądu.

Wyznaczanie składów orzekających w NSA wygląda podobnie. Również NSA to przewodniczący wydziału przydziela sprawę sędziom wyznaczając jednocześnie sędziego sprawozdawcę, co reguluje uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z 9 lutego 2004 roku w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. W razie wyłączenia sędziego oraz w sprawie ze skargi o wznowienie postępowania przewodniczący wydziału zarządza wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania. Także sędzia sprawozdawca może wystąpić z wnioskiem

do Prezesa Izby o wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania, jeżeli przemawiają za tym szczególnie uzasadnione względy.

Sąd administracyjny orzeka co do zasady w składzie 3 sędziów. Zasada ta dotyczy zarówno NSA jak i WSA[384], jednak ustawodawca przewidział od tej zasady wyjątki. Zgodnie z art. 16 par. 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na posiedzeniu niejawnym sąd administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, chyba, że ustawa stanowi inaczej. Dodatkowo należy przywołać art. 16 par. 3, który stanowi, że zarządzenia przed rozprawą wydaje przewodniczący. Również postępowanie uproszczone i postępowanie mediacyjne przed WSA jest prowadzone przez jednego sędziego. Podobnie wygląda wyznaczanie składu orzekającego w przypadku NSA. Również i ten sąd orzeka na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym. NSA na posiedzeniu niejawnym może rozpoznawać: skargę kasacyjną od postanowienia WSA, kończącego postępowanie w danej sprawie albo skargę kasacyjną w przypadku, gdy jest ona oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy, a storna, która wniosła tą skargę zrzekła się rozprawy zaś pozostałe strony w terminie 14 dni od doręczenia skargi kasacyjnej nie zażądały przeprowadzenia rozprawy[385].

NSA w przeciwieństwie do WSA może orzekać również w składzie poszerzonym tzn. w składzie 7 sędziów, całej izby lub w pełnym składzie. Zgodnie z art. 264 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi NSA podejmuje uchwały, o których mowa w art. 15 par. 1 pkt. 2 i 3, tj.:

- mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych

[384] Art. 16 par 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Art. 16 [Skład sądu administracyjnego] § 1. Sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, z zastrzeżeniem § 2 i 3, chyba że ustawa stanowi inaczej. § 2. Sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym orzeka w składzie jednego sędziego, chyba że ustawa stanowi inaczej.§ 3. Zarządzenia poza rozprawą wydaje przewodniczący.

[385] Art. 182 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Art. 182 [Rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym] § 1. Skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym.§ 2. Naczelny Sąd Administracyjny może również na posiedzeniu niejawnym rozpoznać skargę kasacyjną, jeżeli jest ona oparta wyłącznie na podstawie art. 174 pkt. 2, a strona, która wniosła skargę kasacyjną, zrzekła się rozprawy, zaś pozostałe strony, w terminie czternastu dni od doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. § 3. Na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego.

- zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych, budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo-administracyjnej.

Prezes NSA może delegować sędziego WSA za jego zgodą na czas określony do pełnienia obowiązków sędziego w NSA. Ponadto zgodnie z art. 13 par. 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych Minister Sprawiedliwości na wniosek Prezesa NSA może delegować sędziego Sądu Apelacyjnej lub Sędziego Sądu Okręgowego za jego zgodą na czas określony do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym.

Jak wspomniano wcześniej, zgodnie z art. 49 Prawo o ustroju sądów administracyjnych w sprawach nieuregulowanych w ustawie do NSA oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego sądu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a określone w tych przepisach uprawnienia I Prezesa SN przysługują Prezesowi NSA, ale zgodnie z art. 29 do wynagrodzenia sędziów stosuje się przepisy dotyczące sędziów Sądu Apelacyjnego, a do wynagrodzenia asesorów sądowych stosuje się przepisy dotyczące sędziów Sądu Okręgowego.

Orzeczenia sądów administracyjnych

Orzeczenia sądów administracyjnych przybierają formę wyroków lub postanowień. Wyrokiem sąd rozstrzyga sprawę[386]. Natomiast postanowienie, co do zasady wydawane są w kwestiach wynikłych w trakcie postępowania[387].

Wykres 9: Formy orzeczeń sądów administracyjnych.

[386] Postępowanie administracyjne, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2012, s. 415.

[387] *Orzeczenia sądów administracyjnych* [w]: *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s.73-75.

Postanowienie może również kończyć sprawę w przypadku odrzucenia skargi np. z powodów uchybień formalnych takich jak nieprzestrzeganie terminu do jej wniesienia.

Wyrok wydawany jest po zamknięciu rozprawy. Podstawą do wydania wyroku mogą być albo akta sprawy albo w przypadku ich niedostarczenia (w przypadku zachowaniu określonych warunków) na podstawie skargi. Ogłoszenie wyroku, co do zasady powinno nastąpić na posiedzeniu zamykającym rozprawę, jednak w uzasadnionych przypadkach może zostać odroczone na czas 14 dni. 14-dniowy termin jednokrotnie może zostać przedłużony, o co najwyżej 7 dni. Należy podkreślić, że wyrok mogą wydać jedynie ci sędziowie przed, którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca jego wydanie. Wyrok wydawany jest po niejawnej naradzie sędziów w skład niejawnej narady sędziów wchodzi narada i tajne głosowanie, nie jest możliwe zwolnienie z tajemnicy odnośnie tego głosowania. Sędzia, który podczas głosowania nie zgadza się z większością może przed podpisaniem sentencji zgłosić votum separatum (zdanie odrębne). Sędzia zobowiązany jest uzasadnić zdanie odrębne na piśmie przed podpisaniem uzasadnienia wyroku. Zdanie odrębne jest poddawane do publicznej wiadomości, dodatkowo, jeżeli członek składu orzekającego, który je zgłosił, wyraził na to zgodę, także jego nazwisko.

Sentencja wyroku powinna zawierać następujące elementy:

- „oznaczenie sądu
- Imiona i nazwiska sędziów, protokolanta oraz prokuratora (jeżeli prokurator brał udział w postępowaniu)
- Datę i miejsce rozpoznania sprawy i wydania wyroku
- Imię i nazwisko lub nazwę skarżącego
- Przedmiot zaskarżenia
- Rozstrzygnięcie”[388].

Ogłoszenie wyroku następuje na posiedzeniu jawnym, nawet jeżeli rozprawa była niejawna. Nieobecność stron nie wstrzymuje ogłoszenia wyroku, które następuje przez odczytanie sentencji przy obecności wszystkich sędziów składu orzekającego. Jeżeli ogłoszenie wyroku było odroczone to ogłoszenia sentencji może dokonać przewodniczący lub sędzia sprawozdawca.

Uzasadnienie wyroku jest zawsze przygotowywane z urzędu w terminie 14 dni od ogłoszenia wyroku, natomiast, jeżeli sąd oddala skargę uzasadnienie jest

[388] *Loc. cit.*

sporządzone tylko na wniosek strony zgłoszony w terminie 7 dni od ogłoszenia sentencji. Uzasadnienie wyroku powinno zawierać:

- Przedstawienie sprawy,
- Przedstawienie zarzutów wnoszonych przez skarżących,
- Przedstawienie stanowisk pozostałych stron ,
- Podstawę prawną rozstrzygnięcia,
- Wyjaśnienie rozstrzygnięcia.

Jeżeli w wyniku uwzględnia skargi sprawa ma być jeszcze raz rozpatrzona przez organ administracji to uzasadnienie powinno zawierać wskazania dla organu administracji, które powinien on uwzględnić przy ponownym załata winieniu sprawy.

Podsumowanie

W refleksji uogólniającej należy stwierdzić, że:

- sądownictwo administracyjne jest jednym z elementów realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego;
- poprzez kompleksowe ustawy reformujące z 2002 roku – m.in. Prawo o ustroju sądów administracyjnych i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zrealizowano postulat dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego ;
- w strukturze sądownictwa administracyjnego WSA są sądami I instancji, zaś NSA jest sądem II instancji.
- przepisy ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych wyposażyły sądy obu instancji w jednolity zespół organów;[389] należą do nich prezes, zgromadzenie ogólne sędziów sądu oraz kolegium sądu;
- w II RP zwyciężyła koncepcja austriackiego sądownictwa administracyjnego, jakkolwiek na zachodzie kraju w dawnym zaborze pruskim funkcjonowało wieloinstancyjne sądownictwo administracyjne;
- właściwość sądów administracyjnych można podzielić na trzy rodzaje: miejscową, instancyjną(funkcjonalna) i rzeczową (kognicja);
- orzeczenia sądów administracyjnych przybierają formę wyroków lub postanowień.

[389] *Polskie sądownictwo administracyjne*, pod red. Z. Kmieciak, Warszawa, 2006, s. 54.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. U. 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, Nr 30, poz. 168 ze zm.
4. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1980 nr 4 poz. 8, ze zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95
6. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. 1995 nr 74 poz. 368, ze zm.
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, Nr 137, poz. 926 ze zm.
8. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1269 ze zm.
9. Ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm.
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2003 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1271 ze zm.
11. 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. 2003, Nr 72, poz. 652.
12. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2004r. w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów, Dz. U. 2004, Nr 26, poz. 228.
13. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Warszawa 2011.
14. *Administracja centralna Królestwa polskiego* [w] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
15. Ambroziewicz P., *XX lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2000.

16. Brzeziński W., [w:]*Prawo administracyjne*, pod red. Jaroszyński M., Warszawa 1952.
17. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne. Kompendium dla urzędników i studentów administracji,* Zielona Góra 1999.
18. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przesądami administracyjnymi,* Warszawa 2004.
19. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, 2002.
20. Ćwik W., *Historia administracji*, Zamość 2004.
21. *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
22. Frankiewicz E., Dumana P., Stanik K., Winiarski K., *Sądownictwo administracyjne w RP,* Częstochowa 2004.
23. Goryszewski H., *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1965.
24. Górski G., Salmanowicz S., *Historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2001.
25. Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych,* Warszawa – Zielona Góra 2003.
26. Izbebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku*, Czasopismo Prawno-Historyczne, 1974.
27. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz:.,* Warszawa 1999.
28. Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowo administracyjne*, Warszawa 2004.
29. Kober M., *Sądownictwo administracyjne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w II RP*, Casus 2000.
30. Korobowicz A., *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie polskim po 1863r. Przygotowanie i treść,* Lublin 1976.
31. Korobowicz A., Witkowski W., *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, Czasopismo Prawno-Historyczne, 1993.
32. Langrod J., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
33. Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i państwa*, Warszawa 2004.
34. Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
35. Masternak – Kubiak M., Kuczyński T., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz,* Warszawa 2009.

36. *Naczelny Sąd Administracyjny* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
37. *Najwyższy Trybunał Administracyjny* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
38. Nowak, W., *Wybrane zagadnienia wiedzy o prawie*, Warszawa 2010.
39. *Orzeczenia sądów administracyjnych* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
40. *Polskie sądownictwo administracyjne*, pod red. Kmieciak Z., Warszawa, 2006.
41. *Postępowanie administracyjne*, pod red. Wierzbowskiego M., Warszawa 2012.
42. *Prawo administracyjne*, pod red. Wierzbowskiego M., Warszawa 2012.
43. *Pruski samorząd terytorialny w XIX wieku* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
44. Rostocki W., *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji. Organizacja kancelarii*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1961, t. XIII.
45. *Sądownictwa administracyjnego odbudowa w Polsce po roku 1944* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
46. Świątkiewicz J., *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu administracyjnego, Problemy Praworządności*, 1991, nr 1 – 2.
47. Tarno J. P., Frankiewicz E., Sieniuć M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
48. Tarno J. P., *Naczelne sądy administracyjne a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997.
49. Tarno J. P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.
50. Tarno J. P., *Ustawy reformujące sądownictwo administracyjne. Wprowadzenie*, Warszawa 2003.
51. Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
52. Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012.
53. *Właściwość sądów administracyjnych* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.
54. *Wojewódzkie sądy administracyjne* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, pod red. Domagały M., Haładyj A., Wrzoska S., Warszawa 2010.

55. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

ROZDZIAŁ X

PODMIOT POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

mgr Katarzyna Gordat [390],

Słowa kluczowe: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, postępowanie sądowoadministracyjne.

Keywords: the prosecutor, the Ombudsman, the investigation of administrative courts.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie obrazuje podmioty postępowania przed sądami administracyjnymi. W poszczególnych podrozdziałach zostały opisane prawa i obowiązki stron postępowania oraz uczestników postępowania na prawach strony. Ważnym elementem, który został poruszony w artykule to kwestie dotyczące udziału prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu, jako strażników praworządności oraz ochronny praw człowieka i obywatela, przede wszystkim prawa do sprawiedliwej rozprawy sądowej oraz sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Postępowanie przed sądami administracyjnymi, w porównaniu do postępowania administracyjnego opiera się na zasadzie dwustronności. Zgodnie z art. 32 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawie biorą udział skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi.

Podmiot uczestniczący w postępowaniu sądowoadministracyjnym winien jest posiadać zdolność sądową. Zdolność sądową można ująć jako ocenę prawną podmiotów, umożliwiającą im branie udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze strony bądź uczestnika. Zgodnie z art. 25 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zdolność sądową posiadają: osoby prawne; osoby fizyczne; państwowe

[390] **Katarzyna Gordat** - magister administracji, Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie. Trzykrotna stypendystka MNiSW, stypendystka m.st. Warszawy im. Jana Pawła II, wyróżnienie w konkursie Primus Inter Pares, dwukrotne wyróżnienie w Studenckim Noblu. Zainteresowania: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne oraz sądowoadministracyjne. Aktywna uczestniczka licznych konferencji naukowych o zasięgu ogólnopolskim i międzynarodowym. Autorka kilkunastu artykułów naukowych.

i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej; organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej, działające we własnej sprawie, jak również w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób w zakresie jej statutowej działalności; inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na jednostki obowiązków bądź przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenie albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa[391].

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie definiują powyższych pojęć, należy zatem sięgnąć do innych gałęzi prawa, a w szczególności do regulacji zawartych w kodeksie cywilnym.

Zgodnie z art. 8 § 1 kodeksu cywilnego, osoby fizyczne posiadają zdolność sądową od chwili urodzenia, natomiast warunkową zdolność sądową ma również *nasciturus*, czyli dziecko poczęte, a jeszcze nienarodzone, pod warunkiem, że urodzi się żywe (art. 927§2 kodeksu cywilnego). Osoby fizyczne zdolność sądową tracą w chwili śmierci, nie ma na nią wpływu ograniczenie bądź pozbawienie osoby fizycznej zdolności do czynności prawnych, strona ubezwłasnowolniona całkowicie lub częściowo zachowuje pełną zdolność sądową.

Jak wskazuje art. 33 kodeksu cywilnego osobami prawnymi na gruncie polskiego prawa jest Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przypisują osobowość prawną. Powstanie, ustrój oraz ustanie osób prawnych wskazują właściwe przepisy, natomiast w przypadkach i w zakresie przepisach tych przewidzianych organizacja i sposób działania osoby prawnej określa również jej statut. Osoby prawne nabywają zdolność sądową w chwili nabycia osobowości prawnej. Nabycie osobowości prawnej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa następuje poprzez powołanie do życia danej osoby prawnej w drodze ustawy, bądź też przez rejestrację przez właściwy organ. Zdolność sądowa wygasa w chwili jej likwidacji, w skutek wykreślenia z rejestru lub w drodze zarządzenia właściwego organu.

Przypisywanie zdolności sądowej państwowym oraz samorządowy jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest konsekwencją tego, iż materialne prawo administracyjne może czynić takie jednostki organizacyjne adresatami praw lub obowiązków publicznoprawnych.

[391] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 165-174.

Organizacje społeczne, posiadają zdolność prawną bez względu na to, czy mają osobowość prawną. W sprawach dotyczących interesów prawnych innych podmiotów organizacje społeczne posiadają zdolność sądową w obszarze ich statutowej działalności. Zdolność sądową należy przyznać tym organizacją, które działają leganie, czyli takie które są dopuszczone do prowadzenia działalności zgodnej z ich celami na danym obszarze[392].

Ustawodawca w art. 25 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wylicza pomioty, którym przysługuję zdolność sądowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jednakże pominą organy administracji publicznej. Organy te nie mają osobowość prawnej, a więc ich zdolność sądowa musi wynikać wprost z unormowania ustawowego. Jednocześnie ustawodawca przyjmuje, że brak zdolności sądowej strony stanowi przesłankę do odrzucenia skargi, jak również przesłankę nieważności postępowania. Niemniej jednak trudno zaakceptować sytuację, w której organ jako strona postępowania, której udział jest niezbędny nie ma zdolności sądowej w tym postępowaniu. W związku z powyższym pomimo luki prawnej w art. 25 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podczas wyliczania podmiotów posiadających zdolność prawną przyjmuję się, iż organy administracji publicznej posiadają zdolność sądową w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z regulacjami zawartymi przez ustawodawcę w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, brak zdolności sądowej powoduje:

1. odrzucenie skargi – w chwili wniesienia skargi jedna ze stron nie ma zdolności sądowej, natomiast jej brak nie został uzupełniony w wyznaczonym terminie (art. 58 § 1 pkt. 5 i § 2),
2. zawieszenie postępowania – następuję w chwili śmierci strony bądź utratę przez nią zdolności w trakcie postępowania (art. 124 § 1 pkt1). Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy umiera strona, natomiast przedmiot postępowania dotyczy tylko praw i obowiązków ściśle związanych z osoba zmarłego,
3. umorzenie postępowania – w razie śmierci strony w czasie trwania postępowania, podczas gdy podmiot odnosi się jedynie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, a nie zgłasza udziału w sprawie osoba, której interesu prawnego dotyczy wynik postępowania (art. 161 § 1 pkt. 2), także w razie braku prawnego następcy strony, która utraciła zdolność sądowa, a w każdym razie po upływie trzech lad od chwili postanowienia o zawieszeniu postępowania z tej przyczyny (art. 130 §1),

[392] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 ze zm., art. 8 i 33.

4. nieważność postępowania – pod warunkiem, że sąd prowadził postępowanie, mimo że jedna strona nie posiadała zdolności sądowej (art. 183 § 2 pkt 2)[393].

Zdolność procesowa jest to zdolność do podejmowania czynności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 26 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zdolność procesową winna mieć każda osoba, która uczestniczy w postępowaniu, jak również każdy uczestnik, który chce podjąć czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a zatem również osoba reprezentująca interesy obcej osoby np. pełnomocnik lub przedstawiciel ustawowy.

Zdolność procesowa jest ściśle powiązana ze zdolnością sądową, tak więc zdolność sądowa stanowi zawsze przesłankę do zdolności procesowej. Osoby, które nie posiadają zdolności procesowej mogą występować w charakterze strony, czy też być uczestnikiem postępowania, jednakże nie mają prawa samodzielnie podejmować w nim czynności procesowych.

Zdolność procesową w postępowaniu sądowoadministracyjnym posiadają osoby fizyczne z pełną zdolnością do czynności prawnych, osoby prawne, jak również osoby prawne oraz organizacje społeczne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 25 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[394].

Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego pełną zdolność do czynności prawych posiada osoba fizyczna, która ma pełną zdolność do czynności prawnych tj. osoba pełnoletnia nieubezwłasnowolniona (art. 11 i 12 kodeksu cywilnego), jednakże zdolności procesowej nie posiada osoba, która niema zdolności do czynności prawnych. Jak stanowi art. 12 kodeksu cywilnego do takich osób zaliczamy małoletnich, którzy nie ukończyli 13 roku życia oraz osoby całkowicie ubezwłasnowolnione. Ograniczoną zdolność procesową posiadają osoby fizyczne posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, czyli osoby małoletnie, które ukończyły 13 lat oraz osoby częściowo ubezwłasnowolnione (art. 15 kodeksu cywilnego). Ograniczenie zdolności procesowej, polega na tym, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym osoby te mogą samodzielnie działać jedynie w sprawach wynikających z czynności prawnych, których mogą dokonywać samodzielnie. O tym jakie są to czynności rozstrzyga się na podstawie uregulowań zawartych w kodeksie cywilnym, chyba że przepisy prawa administracyjnego przewidują inne rozwiązania[395].

[393] T. Woś, *Postępowanie sądowo – administracyjne*, Warszawa 2007, s. 135 – 138.

[394] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zm., art. 26.

[395] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, *op. cit.*, art. 11 i 12.

Inaczej jest to w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych posiadających zdolność sądową, podmioty te zawsze posiadają zdolność procesową. Osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności przed sądem administracyjnym przez swoje ograny, czy też osoby uprawnione do działania w ich imieniu. W przypadku działań na rzecz Skarbu Państwa działania w postępowaniu sądowoadministracyjnym podejmuje organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się postępowanie lub organ jednostki nadrzędnej.

Osoby fizyczne, które wchodzą w skład organów osób prawnych lub jednostek organizacyjnych, jak również osoby uprawnione do działania w imieniu tych podmiotów winne są posiadać zdolność do czynności prawnych, do nich również odnosi się wymóg posiadania zdolności procesowej.

Przedstawiciel ustawowy, organ oraz osoby działające za osoby prawne, jednostki organizacyjne, czy też Skarb Państwa mają obowiązek wykazać swoje umocowanie podczas pierwszej czynności w postępowaniu. W chwili stwierdzenia braków w zakresie zdolności sądowej bądź procesowej, sąd wyznacza termin, w czasie którego strony winne są uzupełnić braki formalne. W przypadku gdy osoba prawna nie posiada zdolności procesowej, sąd wzywa do udziału w sprawie jej przedstawiciela ustawowego. W sytuacji kiedy osoby małoletnie pozostają pod opieką rodzicielską, przedstawicielami są rodzice. Jeżeli żaden z rodziców nie ma możliwości działać w imieniu małoletniego pozostającego pod opieką rodziców, sąd opiekuńczy ustanawia kuratora dla małoletniego. W chwili gdy małoletni nie pozostaje pod władzą rodzicielską oraz nie ma przedstawiciela ustawowego, sąd opiekuńczy wyznacza dla niego opiekuna.

Brak przedstawiciela ustawowego osoby fizycznej, która nie ma zdolności procesowej traktuje się na równi braku organu powołanego do reprezentowania osoby prawnej bądź jednostki organizacyjnej posiadającej zdolność sądową. W takim przypadku sąd wyznacza termin, w czasie którego ustalany jest kurator[396].

Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach

[396] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne,* Warszawa 2003, s. 194.

dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym[397].

Postępowanie przed sądami administracyjnymi, w porównaniu do postępowania administracyjnego opiera się na zasadzie dwustronności. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawie bierze udział skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi.

Powyższa struktura postępowania przed sądami administracyjnymi determinuje krąg podmiotów, którym przepisy umożliwiają uruchomienie takiego postępowania. Podobnie jak inne sporne postępowania, postępowanie sądowoadministracyjne winno być wszczęte na wniosek strony, gdyż przepisy prawa nie umożliwiają wszczęcia takiego postępowania z urzędu w tym przypadku przez sąd administracyjny. Nie może być również uruchomione przez organ administracji publicznej, którego działalność ma być przedmiotem oceny z punktu widzenia zgodności z prawem, ani żaden inny organ ze struktury organizacyjnej danej jednostki. Podmioty, które wykonują zadania zlecone nie mogą występować jako strona w kolejnych stadiach postępowania administracyjnego w sprawach przez siebie rozstrzygniętej i nie ma ona prawa do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia organu wyższego szczebla. Reasumując postępowanie przed sądami administracyjnymi może być wszczęte jedynie z inicjatywy podmiotu pozostającego poza systemem organów, których działalność podlega kontroli przez sądy administracyjne.

Podstawową przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest posiadanie takiego uprawnienia przez podmiot, jest to wymóg konieczny do prawidłowego zaskarżenia określonej normy prawnej bądź czynności w węższym znaczeniu[398].

Przytoczony przepis wymienia dwie kategorie podmiotów legitymowanych (posiadania uprawnień) do wniesienia skargi. Uprawnienie to przysługuje „każdemu, kto ma w tym interes prawny", jak również prawo takie ma: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Sformułowanie „każdy, kto ma w tym interes prawny" oznacza, że ustawa przy określaniu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi odchodzi od pojęcia strony, która związana jest z załatwieniem sprawy w postępowaniu. Rozwiązanie to ma swoje odzwierciedlenie w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w art. 33 ust. 2 i jest

[397]Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *op. cit.*, art. 50.

[398]E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, P*ostępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005, s. 240.

konsekwencją tego, że właściwością rzeczową sądów administracyjnych zostały objęte nie tylko akty, które podejmowane są w postępowaniu administracyjnym, ale również inne akty prawne oraz czynności występujące poza tym postępowaniem.

Zgodnie z art. 50 § 1 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca wprowadza pojęcie legitymacji skarbowej o charakterze uniwersalnym, w stosunku do wszystkich aktów prawa oraz czynności, do których skarga jest dopuszczalna na postawie art. 3 § 2 i 3 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z „interesem prawnym" według omawianej ustawy, mamy do czynienia, gdy ma on oparcie w przepisach prawa, tak więc o tym czy w danym momencie konkretny podmiot ma w sprawie chroniony interes prawny, decydują przepisy prawa. Najczęściej zastosowanie mają przepisy prawa materialnego, jednakże mogą to też być przepisy ustrojowe bądź procesowe[399].

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2004r.,OSK 919/04, uznał również, iż rolę interesu prawnego należy doszukiwać się w związku z konkretnym aktem prawnym. Ponadto w wyroku ustalono, iż norma prawna nie musi być wyznaczona jedynie z prawa administracyjnego, ale również z innej dziedziny prawa, na podstawie której podmiot, w określonym stanie faktycznym, będzie mógł domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków, jak również „żądać przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynu w celu ochrony jego praw lub obowiązków".

Według T. Wosia „interes prawny" we wniesieniu skargi, na którym została oparta legitymacja skarbowa, stanowi nową kategorię interesu prawnego w prawie administracyjnym. Istotą legitymacji skarbowej jest uprawnienie do żądania kontroli danego przepisu prawa, czy też czynności w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym. O istnieniu legitymacji skarbowej świadczy stwierdzenie, które upoważnia skarżącego do takich działań, czyli „żądanie oceny przez właściwy sąd administracyjny zgodności aktu lub czynności z obiektywnym stanem prawnym". Niemniej jednak skarżący musi posiadać interes prawny, zaistniały pomiędzy sferą jego indywidualnych praw i obowiązków a zaskarżonym aktem lub czynnością[400].

Drugą grupą osób uczestniczących w postępowaniu przed sądami administracyjnymi są podmioty, którym prawo umożliwia występowanie na prawach strony. Na gruncie prawa

[399]B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 424-425.

[400] T. Woś, *Postępowanie…, op. cit.,* s. 122-123.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyróżniamy dwa kryteria, które określają rodzaj udziału tych osób w postępowaniu – fakultatywne i obligatoryjne.

Zgodnie z art. 33§ 1 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeśli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony. Mamy tu do czynienia z udziałem obligatoryjnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Fakultatywnym uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony może być:

1. osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego;
2. prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli według ich oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela;
3. organizacja społeczna w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności[401].

Jak stanowi art. 33 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, w przypadku gdy wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem na prawach strony. Niemniej jednak podmioty, które z jakiegoś powodu nie zrealizowały powyższego uprawnienia mimo, iż brały udział we wcześniejszym postępowaniu jurysdykcyjnym bądź egzekucyjnym, mają nadal prawo uczestnika w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym z mocy prawa. Przyjmuję się, iż pojęcie „postępowanie administracyjne" rozumiane jest szeroko, gdyż oznacza to każde „postępowanie przed organem administracyjnym". Jednocześnie warunek uczestniczenia w postępowaniu spełniają podmioty, które uczestniczyły w obu instancjach, jak również te, których udział ograniczał się do występowania w postępowaniu pierwszo instancyjnym, czy też odwoławczym[402]

Jak wskazuje §1 art. 33 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawodawca powiązał przesłanki uzyskania statutu uczestnika postępowania przed sądami administracyjnymi z mocy prawa ze statusem, jaki wskazany podmiot miał uprzednio w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Powyższy przepis

[401] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…, op. cit.*, s. 389.

[402] J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2009, s. 110-113.

nie znajdzie swojego zastosowania w sytuacjach, kiedy przedmiotem zaskarżenia postępowania sądowoadministracyjnego jest akt lub bezczynność podjęta poza postępowaniem administracyjnym, a przede wszystkim gdy są to przepisy prawa miejscowego, czy też uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego. Podczas postępowania, które dotyczy wskazanej formy działania administracji status uczestnika postępowania można uzyskać jedynie według reguł uregulowanych w art. 33 §2 tejże ustawy, czyli po wykazaniu, że wynik postępowania dotyczy interesu prawnego podmiotu, który chce w nim brać udział na prawach strony[403].

Zgodnie z art. 33 § 2 powyższej normy prawnej osoba, która nie brała udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego również może zgłosić swój udział w postępowaniu. Użyte sformułowanie „tego postępowania" świadczy o fakcie, iż regulacja ta dotyczy postępowania sądowoadministracyjnego, w którym ma być skontrolowany dany akt prawny, czynność lub bezczynność. W świetle omawianego przepisu uczestnikiem postępowania może być zatem podmiot, któremu przysługiwała legitymacja materialno-prawna w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego aktu, w postępowaniu w którym nie brał udziału, ponieważ tylko wtedy rozstrzygnięcie postępowania przed sądem administracyjnym może dotyczyć jego interesu prawnego. Przepis również będzie miał zastosowanie wówczas, gdy wcześniej nie toczyło się żadne postępowanie, w którym mógł brać udział podmiot ubiegający się o przyznanie statusu uczestnika postępowania. W związku z powyższym krąg osób, które w trybie omawianego artykułu mogą uczestniczyć w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ogranicza się jedynie do osób które zostały pominięte w postępowaniu administracyjnym jako strona. Przepis ten nie ma swojego zastosowania w chwili, gdy przedmiotem zaskarżenia jest akt prawny lub czynność podjęta poza postępowaniem jurysdykcyjnym[404].

Wydanie postanowienia w stosunku do danego pomiotu w sprawie dopuszczenia bądź odmówienia dopuszczalności w postępowaniu uzależnione jest od oceny przesłanek zawartych w art. 33 § 2 omawianej ustawy. Przede wszystkim od tego, czy wynik postępowania dotyczy interesu prawnego podmiotu, który ubiega się o uzyskanie statusu uczestnika, również czy sprawa, w której chce uczestniczyć organizacja społeczna, dotyczy

[403] Wyrok NSA z 24 kwietnia 2006r., II OSK 142/06, LexPolonica nr 2589109.

[404] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *op. cit.*, art. 33§2.

jej statutowej działalności. Regulacje prawne zawarte w przepisach prawa materialnego określają, czy dany podmiot ma prawo ubiegać się o uczestniczenie w postępowaniu.

W świetle omawianych regulacji, legitymacja prokuratora, jak i Rzecznika Praw Obywatela do wniesienia skargi nie jest ograniczona przesłankami materialno-prawnymi. Podmioty te skargę do sądu administracyjnego składają zawsze w sprawie, która nie dotyczy ich bezpośrednio.

Jak wskazuje art. 8 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Rzecznik Praw Obywatelskich jak również prokurator, mogą wziąć udział w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony[405].

Zgodnie z art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, jak również ustawy zwykłe świadczą o tym, iż instytucja Rzecznika Praw Obywatela ma stać na straży konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. W związku z czym pojawiły się wątpliwości czy Rzecznik Praw Obywatelskich powinien w postępowaniu reprezentować również inne podmioty, prócz osoby fizyczne. Jak wskazuje J. Świątkiewicz, art. 9 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, nakazuje Rzecznikowi „podjęcie czynności m.in. na wniosek obywateli i ich organizacji", co daje umocowania podmiotu do szeroko rozumianej legitymacji skarbowej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002r. III RN 133/01 jednoznacznie wskazał, iż działania Rzecznika Praw Obywatelskich obejmują nie tylko działania na rzecz osób fizycznych, ale również korporacje prawa prywatnego, czyli wszystkie instytucje zrzeszane na zasadzie dobrowolności, a więc korporacje osobowe (organizacje osób fizycznych np. stowarzyszenia, związki zawodowe), korporacje o charakterze majątkowym (np. fundację) oraz inne osoby prawne (np. korporacje publicznoprawne takie jak samorządy zawodowe) niemniej jednak w zakresie w jakim mogą mieć do nich stosowne zastosowanie konstytucyjne gwarancje podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela (np. art. 64 Konstytucji RP, który gwarantuje prawo własności). Powyższe normy prawne wskazują na szeroko rozumianą legitymacje Rzecznika w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[406].

[405] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *op. cit.*, art. 8.

[406] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowo-administracyjne,* Warszawa 2004, s. 103.

Jak stanowi art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze zadaniem prokuratora jest przede wszystkim stać na straży praworządności polskiego prawa. Prokuratorzy powyższe zadanie wykonują m.in. poprzez:

1. podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
2. zaskarżenie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, jak również udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem decyzji;
3. podejmowanie innych czynności określonych w ustawach.

Regulacje prawne zawarte w art. 5 powyższej ustawy stanowią, że jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego, bądź rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo skieruje wniosek o uchylenie do właściwego organu nadzoru. Prokurator w przypadku uchwały organu samorządu terytorialnego może również wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego[407].

Pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym statuowana jest jako bardzo ważne ogniwo w toczącym się postępowaniu przed organem administracji publicznej. Prokurator w postępowaniu występuje jako organ stojący na straży praworządności, czyli czuwa nad zgodnym z prawem działaniu organów administracji. Wprowadzenie instytucji prokuratora do postępowania administracyjnego miało na celu rozbudowanie systemu gwarancji prawnych, które zapewnienia praworządne działanie organów administracji publicznej poprzez poddanie ich kontroli sprawowanej przez niezależny organ. Jako organ występujący w roli gwaranta praworządności, prokurator w postępowaniu zawsze występuję jako uczestnik na prawach strony, a nigdy jako strona postępowania. Pozwala to na nie utożsamianie się z żadną ze stron, co sprzyja obiektywnemu zbadaniu, czy dane postępowanie przeprowadzone było prawidłowo oraz czy zapadła w nim zgodna z prawem decyzja[408].

Ustawodawca pozycje prokuratora ukształtował poprzez nadanie mu określonych uprawnień. Uprawnienia te powinny przybierać szeroką postać, gdyż tylko w ten sposób prokurator może odrywać rolę skutecznego gwaranta praworządności. Efektywna gwarancja ochrony praworządności przejawia się podejmowaniem działań kontrolnych, nakierowanych

[407] Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Dz. U. z 2002r. Nr 21, poz. 206 ze zm., art. 2 i 5.

[408] M. Wielec, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym jako wyraz ochrony praworządności,* [w:] *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce* (red.) M. Konarski, M. Woch, Warszawa 2012, s. 96-97.

na zniwelowaniu stanu nie zgodnego z prawem, posiadając odpowiednie instrumenty kontrolne prokurator ma możliwość ingerowania podczas toczącego się postępowania.

Instytucji prokuratora w postępowaniu administracyjnym, ustawodawca poświęcił Dział IV, w którym zostały przewidziane uprawnienia prokuratora do których zaliczamy: żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego przez właściwy w sprawie organ administracji publicznej; prawo do udziału w każdym etapie postępowania administracyjnego; prawo do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej; prawo do wniesienia skargi przez prokuratora do sądu administracyjnego[409].

Na gruncie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi swoje zadania prokurator realizuje również na podstawie art. 8 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Według powyższego prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, jak również wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli w jego ocenie wymaga tego ochrona praworządności. Jest to przesłanka, która daje możliwość uczestniczenia prokuratorowi w postępowaniu sądowoadministracyjnym na prawach strony, jednocześnie wyznacza kierunek działalności prokuratora w postępowaniu. Udział tego podmiotu w postępowaniu określa on sam, sąd nie ma prawa nie dopuścić organu do uczestniczenia w postępowaniu, czy też odmówić wszczęcia postępowania, jeśli ocena sądu jest w tym przedmiocie odmienna[410].

Prokurator może wszcząć postępowanie bądź wziąć udział już w toczącym się postępowaniu. Wszczyna postępowanie wnosząc skargę do sądu administracyjnego. Termin do wniesienia takiej skargi wynosi sześć miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, w przypadku aktu prawnego termin ten wynosi sześć miesięcy od dnia wejścia w życie danej normy prawnej. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, jak również terenowych organów administracji rządowej. Ustawa szczególna nie reguluje żadnych ograniczeń przedmiotowych prawa prokuratora do wniesienia skargi, w związku z czym może on wnieść skargę w każdej sprawie podlegającej kontroli sądów administracyjnych.

Prokurator ma możliwość wzięcia udziału w postępowaniu sądowo-administracyjnym bez względu na jego stadium. Ze względu na swoje uprawnienia może również własnymi

[409] Ustawa z 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., art. 182 – 184, i 189.

[410] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *op. cit.*, art. 8.

działaniami uruchomić kolejne stadium postępowania poprzez wniesienia skargi kasacyjnej, jak również uruchomić postępowanie nadzwyczajne zmierzające do weryfikacji prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego poprzez wniesienia skargi o wznowienie postępowania.

Od chwili wszczęcia postępowania przez prokuratora, bądź zgłoszenia swojego udział już w toczącym się postępowaniu, sąd ma obowiązek traktować go na równi ze stronami postępowania. Jest to równoznaczne z doręczaniem pism prokuratorowi na takich samych warunkach jak innym stroną w postępowaniu, niemniej jednak jego nieobecność na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznawania sprawy przez sąd[411].

Trzecią instytucją na prawach strony, która może występować podczas postępowania przed sądami administracyjnymi jest organizacja społeczna.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak również inne akty prawne nie regulują wprost definicji organizacji społecznej, niemniej jednak w doktrynie doszukuje się wspólnych cech pewnych struktur, które w powszechnym odczuciu są organizacjami społecznymi[412].

Zgodnie z art. 9 prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organizacja społeczna w zakresie swojej statutowej działalności ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu. Zgodnie z art. 25 §4 i 33 § 2 tej samej ustawy, organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym z uwagi na własny interes i wówczas jest stroną postępowania bądź uczestnikiem na prawach strony. Może również stać się uczestnikiem na prawach strony w sprawie dotyczącej interesów prawnych innych osób, jeżeli spawa ta dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym podlega ocenie sądu, który może odmówić dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w sprawie po uprzednim zbadaniu czy dana sprawa mieści się w statutowych granicach działania organizacji. Organizacja społeczna może złożyć skargę, która rozpocznie postępowanie w dwóch przypadkach: gdy ma w tym interes prawny w rozumieniu art. 50 §1 *in principio*, jak również wtedy gdy sprawa dotyczy interesów prawych innych osób, ale organizacja społeczna w tej sprawie brała udział w postępowaniu administracyjnym – art. 50 §1 *in fine*.[413] W przypadku pierwszym sprawa, której dotyczyć będzie postępowanie sądowoadministracyjne, jest sprawą własną administracyjną organizacji społecznej, dlatego też ma ona prawo do zainicjowania

[411] T. Woś…, *Prawo o postępowaniu…*, *op. cit.*, s. 111-116.

[412] M. Lasiński, *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo" 1987, nr 10, s. 39 i n.

[413] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *op. cit.*, art. 50 §1.

postępowania. W drugim przypadku, podmiot (organizacja społeczna) posiada uprawnienie do wniesienia skargi ze względu na uczestniczenie w postępowaniu administracyjnym, gdzie uzyskała status podmiotu na prawach strony.

Organizacja społeczna ma prawo do udziału w toczącym się postępowaniu w charakterze uczestnika, wówczas gdy:

1. jeżeli wynik postępowania sądowoadministracyjnego dotyczy jej interesu prawnego i brała udział w prowadzonym uprzednio postępowaniu administracyjnym, ale skargi nie wniosła (art. 33§1),
2. jeżeli wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego, ale nie brała udziału w prowadzonym wcześniej postępowaniu administracyjnym (art. 33 § 2 *in principio),*
3. jeżeli wynik postępowania dotyczy interesu prawnego innych osób, ale sprawa mieści się w statutowych granicach zakresu jej działalności(art. 33§ 2 *in fine)*[414].

W pierwszym i drugim przypadku mamy do czynienia ze sprawą, która bezpośrednio dotyczy sprawy organizacji społecznej, natomiast w przypadku trzecim jest to sprawa innych osób. Przesłanką uczestniczenia organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w sprawach które dotyczą innych osób jest potrzeba ochrony interesu społecznego, który na etapie postępowania administracyjnego przemawia za przyznaniem organizacji statutu podmiotu na prawach strony, a ponadto zgodność postępowania z celami statutowymi organizacji społecznej. Organizacja społeczna ma prawo do wniesienia skargi po wyczerpaniu dopuszczalnych środków zaskarżenia, w terminie trzydziestu dni od doręczenia jej rozstrzygnięcia w sprawie[415].

Drugą stroną postępowania przed sądami administracyjnymi jest „organ, którego działania lub bezczynność jest przedmiotem skargi". Ustawodawca w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie posługuję się pojęciem organu administracji publicznej, ale ogólnikowo używa sformułowania „organ". Z treści omawianego przepisu wynika, że o tym, jaki organ uzyska status strony postępowania równoznaczne jest z przedmiotem skargi w danej sprawie. Niemniej jednak, uważa się, że skoro sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, to organem którego działania, czy też bezczynność może być przedmiotem skargi, jest organ wykonujący administrację publiczną[416].

[414]Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *op. cit.*, art. 33.

[415] T. Woś…, *Prawo o postępowaniu…, op. cit.*, s. 151.

[416] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *op. cit.*, art. 3.

Analizując powyższe rozważania, można stwierdzić, że będzie to jednostka administracji rządowej lub samorządowej, jak również każdy inny podmiot, który został powołany na podstawie ustawy lub porozumienia do wykonywania administracji publicznej. Wyłączną cechą organów państwowych w znaczeniu ścisłym, która wyróżnia się spośród innych organów składających się na organizację państwa, jest realizacja zadań polegających na wykonywaniu zwierzchniej władzy przysługującej państwu. Warto zauważyć, że rezygnując z definiowania organu i oparcie pojęcia strony przeciwnej do skarżącego na kryterium przedmiotu i skargi, wiąże się z tym, że status strony postępowania przed sądami administracyjnymi może uzyskać także organ, który nie wykonuje działań z zakresu administracji publicznej. W chwili wystąpienia takiej sytuacji, przedmiotem złożonej skargi do sądu administracyjnego będzie działanie bądź bezczynność danego organu niemieszczącego się w zakresie administracji publicznej. W związku z czym skarga taka będzie niedopuszczalna, natomiast organ, którego działanie lub bezczynność zostały zaskarżone uzyska status strony postępowania, mimo że nie jest podmiotem wykonującym administrację publiczną.

Przyjmuje się, że postępowanie sądowoadministracyjne jest postępowaniem kontradyktoryjnym, co oznacz że pomiędzy skarżącym a organem wykonującym administrację publiczną toczy się spór o zgodność z prawem zaskarżonego działania bądź bezczynność organu. Z formy tego sporu wynika odmienna sytuacja prawna skarżącego i organu administracji publicznej. Mianowicie skarżący dąży do unieważnienia przez sąd określonego działania lub bezczynności organu z powodu naruszania prawa, natomiast organ jest podmiotem, który zmierza do uchylenia skargi. Obie strony w postępowaniu mają równorzędną pozycje procesową. W postępowaniu obowiązuje zasada równouprawnienia stron, która gwarantuję każdej ze stron jednakową obronę swoich praw przed sądem. W myśl powyższej zasady uprawnienia procesowe przysługujące skarżącemu nie mogą być większe niż uprawnienia organu[417].

Reasumując można uznać, iż podczas toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego między stronami klaruje się stosunek prawny, który w doktrynie prawa określany jest mianem stosunku spornoadministracyjnego. Jego właściwością jest zrównanie pozycji prawnej podmiotów uczestniczących w tym stosunku. Przed rozpoczęciem postępowania sądowoadministracyjnego strony nie były na równi, ponieważ łączył je materialny stosunek administracyjnoprawny, który charakteryzuje się jednostronnością

[417] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1972, s. 62.

i nadrzędnością w jakiej pozostawał organ administracji publicznej w stosunku do adresata jego działań lub zaniechań. Dopiero na skutek zaskarżenia działania lub bezczynności organu do sądu administracyjnego następuję zrównanie pozycji tych podmiotów wobec niezawisłego sądu, który ma za zadanie rozstrzygnąć spór między stronami. Należy również zauważyć, iż dwie strony postępowania, czyli skarżący oraz organ wykonujący administrację publiczną, którego działanie lub bezczynność jest powodem skargi, występują jedynie w postępowaniach wszczętych na skutek wniesienia skargi.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 ze zm.
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Dz. U. z 2002r. Nr 21, poz. 206 ze zm.
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze. zm.
5. Wyrok NSA z 24 kwietnia 2006r., II OSK 142/06, LexPolonica nr 2589109
6. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010.
7. Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., P*ostępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005.
8. Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004.
9. Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., *Postępowanie cywilne,* Warszawa 2003.
10. Lasiński M., *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo" 1987, nr 10.
11. Siedlecki W., Świeboda Z., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1972.
12. Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2009.
13. Wielec M., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym jako wyraz ochrony praworządności,* Warszawa 2012.
14. Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
15. Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005.
16. Woś T., *Postępowanie sądowo – administracyjne*, Warszawa 2007.

ROZDZIAŁ XI

PRAWA OBYWATELA DO POSTĘPOWANIA SĄDOWO-ADMINISTRACYJNEGO

Agnieszka Gałczyńska- Frąk[418]**,**

Słowa klucze: obywatel, uprawnienia, postępowanie, sądy administracyjne

Keywords: citizen, powers, procedure, administrative court

Streszczenie

Prawo do dobrej administracji jest prawem każdego człowieka, które posiada olbrzymią wartość ponieważ jest podstawowym prawem obywatela. Każdy obywatel ma prawo domagać się od instytucji rzetelnego, sprawiedliwego i zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy. Podstawową pozycją postępowania administracyjnego jest zapewnienie wykonania prawa administracyjnego. Pierwszorzędną funkcją postępowania administracyjnego jest ochrona interesu indywidualnego, ochrona interesu społecznego, przy czym poglądy te są zróżnicowane, co do przewagi ochrony tych interesów.

Wstęp

Konstytucja, gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do wniesienia swojej sprawy do sądu. W myśl z art. 2 Konstytucji, który mówi „(...)Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”[419]. Z zasady demokratycznego państwa prawnego możemy wywnioskować dwie zasady, które posiadają ogromny wpływ na ukształtowanie praw jednostki wobec administracji publicznej, czyli zasadę do prawa do sprawiedliwego procesu i zasadę prawa do sądu. Konwencja o ochronie praw człowieka i obywatela mówi iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd. Postępowanie

[418] **Agnieszka Gałczyńska- Frąk –** studentka Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu.

[419]Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. Nr. 78, poz. 483 ze zm., art. 2.

przed sądem musi być jawne jednak media mogą zostać wyłączone z całości lub części rozprawy.

Prawa obywatela

Art. II - 41 Traktatu Unii Europejskiej stanowi, że;

1. „Każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy zostały załatwione przez organy i instytucje Unii bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie
2. Prawo to obejmuje w szczególności:

prawo każdej osoby do bycia wysłuchanym zanim zostanie zastosowany wobec niej niekorzystny, indywidualny środek;

– prawo każdej osoby do dostępu do akt jej dotyczących z zachowaniem prawnie uzasadnionego interesu poufności oraz tajemnicy zawodowe handlowej;

– obowiązek administracji do uzasadniania swych decyzji.

3. Każda osoba ma prawo do tego, aby Wspólnota, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla porządków prawnych państw członkowskich, wyrównała jej szkody spowodowane przez działanie jej organów lub jej personelu przy wykonywaniu ich działań służbowych.

4. Każda osoba może kierować wystąpienia do Unii w jednym z języków Traktatu i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”[420].

Prawo do dobrej administracji jest prawem każdego człowieka, które posiada ogromne znaczenie jest fundamentalnym prawem obywatela. Każdy obywatel ma prawo domagać się od instytucji rzetelnego, sprawiedliwego i zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy skierowanej do danej instytucji lub organu. Organy te posiadają obowiązek rozpatrzenia sprawy w sposób zgodny z prawem. W przypadku, gdy wnoszący sprawę poniósł szkodę w wyniku złych działań administracji wówczas urzędnicy mają obowiązek zrealizować jego sprawę sprawiedliwie i bez żadnej zbędnej zwłoki, co stanowi część budowy zaufania obywateli do organów państwa. Najczęściej naruszenia prawa terminowości dotyczą prawa

[420] T. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, Referat, s. 4-5.

do sądu. Każdy obywatel ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i wiarygodny sąd oraz włada prawem do skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Postępowanie administracyjne

W teorii postępowania administracyjnego istnieją urozmaicone przekonania, co do stanowiska, jakie spełnia postępowanie administracyjne. Według niektórych autorów zasadniczą pozycją postępowania administracyjnego jest zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego. Zdaniem innych, pierwszorzędną funkcją postępowania administracyjnego jest ochrona interesu indywidualnego, ochrona interesu społecznego, przy czym zapatrywania są zróżnicowane, co do preferencji ochrony tych interesów. Postępowanie administracyjne w nauce określane jest jako administracyjne postępowanie jurysdykcyjne. Zgodnie z J. Jendrośką „(...) Na system prawny jurysdykcyjnego prawa administracyjnego składa się ogólne postępowanie administracyjne, uregulowane Kodeksem postępowania administracyjnego, jak i kilka postępowań szczególnych, wymagający z uwagi na specyfikę sprawy pewnych uregulowań odrębnych. Postępowanie ogólne oparte na klauzuli generalnej ma zastosowanie w całej administracji publicznej. Postępowanie szczególne to postępowanie autonomiczne, mające powszechne zastosowanie w określonej dziedzinie działalności administracji publicznej (np. postępowanie podatkowe), a także postępowanie fragmentaryczne."[421] Należy pamiętać, iż postępowanie jurysdykcyjne trzeba odróżnić od jurysdykcji administracyjnej, której wymowa brzmi „(...) Władczy jednostronny sposób stosowania prawa administracyjnego, który polega na ferowaniu aktu konkretyzującego uprawnienia lub obowiązki jego adresata"[422]. Zadaniem postępowania administracyjnego jest wydanie werdyktu w indywidualnej sprawie, poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna normuje wiążące skutki obowiązującej normy prawnej dla prywatnego adresata i konkretnej sprawy. Ogólne postępowanie administracyjne w zakresie swoich kompetencji prowadzą organy administracji publicznej, inne organy państwowe i podmioty, które są z mocy prawa powołane są do pośredniczenia w sprawach indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej.

Kodeks Postępowania Administracyjnego wyznacza także postępowanie przed:

[421]J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2011, s. 9.

[422]M. Zimmerman, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie Postępowania 8, administracyjnego*, [w.] Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki, Warszawa- Wrocław 1967, s. 433 i n.

1. „(...) Przed organami administracji państwowej oraz organami samorządu terytorialnego w należących do kompetencji tych organów w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej;
2. W sprawach o rozstrzyganie sporów o właściwości między organami państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz między tymi organami i sądami;
3. W sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA z powodu ich niezgodności z prawem
4. W sprawach wydawania zaświadczeń. Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w postępowaniu przed organami;
5. Państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych
6. Innych organizacji społecznych - gdy są one powołane z mocy prawa do załatwiania spraw wymienionych w punkcie 1 i 4”[423].

Zakres podmiotowy postępowania administracyjnego określa art. 1 pkt.1i 2 KPA, określa go pojęcie administracji publicznej. Art. 5 ust. 2 pkt.3 KPA mówi „(...) Przez organ administracji publicznej należy rozumieć; ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działającej w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwienia spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych”[424].

Mając na uwadze przedmiot administracyjnego postępowania ogólnego, KPA posługuje się pojęciem sprawa indywidualna, co oznacza „(...) Pojecie to nie ma samodzielnego znaczenia normatywnego, a zatem jego treść musi być ustalana z innymi przesłankami drogi administracyjnej, wymienionymi w art., 1 pkt 1i 2 KPA”[425]. W myśl W. Dawidowicza „(...) Sprawą indywidualną jest zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracyjny stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy) żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem.”[426]

[423] B. Jastrzębski, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego cz. I*, Iława 1999, s. 17-18.

[424]Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks Postępowania Administracyjnego Dz. U. Nr. 98. poz. 1071, ze zm., art. 5.

[425] A. Wróbel, *Kodeks Postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2011, s. 73.

[426] W. Dawidowicz, Zarys procesu administracyjnego, Warszawa 1989, s. 7-8.

Przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego nie mają zastosowania w Kodeksie Cywilnym, ponieważ art.1 KPC mówi „(...) Decyzja administracyjna wydana z naruszeniem przepisów o właściwość drogi postępowania administracyjnego nie staje się, więc z tego powodu oświadczeniem woli w rozumieniu prawa cywilnego”[427].

Sąd administracyjny jako najwyższy organ rozstrzygający

O prawie do sądu mówi art. 45 Konstytucji RP: „(...) Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.” Prawo każdego do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy to prawo sądu, który winien być bezstronny, niezawisły i niezależny. Realizacja tych zasad obejmuje budowę sądu, czyli jego skład i gwarancję bezstronności. Zgodnie z art. 182 Konstytucji RP „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa.” W Konstytucji mamy, zatem zasady, która ustanawia rozpatrywanie sprawy z udziałem obywateli. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP i art.2 P.U.S.A „Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Wojewódzkie Sądy Administracyjne tworzone są dla jednego województwa lub większej liczby województw na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skład sądu wchodzą ; prezes sądu, wiceprezes lub wiceprezesi sadu i sędziowie. Właściwość rzeczowa i miejscowa wojewódzkich sądów administracyjnych jest regulowana art. 13 p.p.s.a w myśl którego „sądy te są właściwe we wszystkich sprawach sądowoadministracyjnych ale z pewnymi wyjątkami dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.” Każda ostateczna decyzja organu administracji może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zgodnie z art. 15 p. p. s. a:

1. „(...) Rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy.
2. Podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych.
3. Podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sadowoadministracyjnej.

[427] Wyrok Sądu Najwyższego z 23.1.2003R, III RN 6/02, OSNP2004, Nr 4, poz. 57.

4. Rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.
5. Rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw"[428].

„(...)Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób"[429].

W myśl art.. 285 b P.P.S.A Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka mają prawo do;

1) wzięcia udziału w każdym toczącym się postępowaniu,
2) wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania organu wykonującego administrację publiczną,
3) wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego,
4) wniesienia zażalenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego,
5) wniesienia skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego,
6) wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Prawo to przysługuje Prokuratorowi Generalnemu oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Skargę należy wnieść bezpośrednio do sądu w terminie 30 dni od daty ogłoszenia lub doręczenia ostatecznej decyzji organu administracji. Skarga ta powinna zawierać:

- adres skarżącego,
- wskazanie zaskarżanej decyzji czyli postanowienia innego aktu lub czynności,
- oznaczenie organu, którego działań lub bezczynności skarga dotyczy,
- określenie naruszenia prawa lub interesu publicznego,
- podpis osoby która wznosi skargę, a w przypadku wznoszenia skargi przez pełnomocnika jego podpis.

Strony postępowania sądowo administracyjnego

W postępowaniu sądowoadministracyjnym udział biorą zawsze skarżący czyli podmiot składający skargę do sadu administracyjnego i strona przeciwna reprezentowaną przez organ

[428] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 387-388.

[429] Ustawa z dnia 11 maja 1995r o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

wykonujący administrację publiczną, którego działanie jest przedmiotem skargi. Według art. 32 P.P.S.A który mówi, że w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Sytuację prawną jednostki reguluje zasada równouprawnienia, która według W. Siedleckiego polega „(...) Przede wszystkim na tym, że każda strona procesowa ma zapewnione w procesie jednakowe środki ochrony i jednakowe możliwości ich użycia przez podejmowanie odpowiednich czynności procesowych. Powód nie może mieć większych uprawnień niż powołany i na odwrót, aczkolwiek ich sytuacja procesowa jest odmienna”[430].

Stronami w postępowaniu sądowoadministracyjnym są;

a) „(...) osoby fizyczne i osoby prawne,
b) państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz organizacje społeczne nie posiadające osobowości prawnej,
c) inne, nie wymienione wyżej jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa,
d) organizacje społeczne, choćby nie miały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”[431].

Zdolność procesowa to możliwość podejmowania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym. Możemy powiedzieć, że między zdolnością procesową, a zdolnością sądową zachodzą ścisłe związki ponieważ zdolność sądowa jest przesłanką do zdolności procesowej. Osoba nie posiadająca zdolności procesowej nie posiada jednocześnie zdolności sądowej. Jednak należy pamiętać iż zdolność sądowa nie zawsze łączy się ze zdolnością procesową, gdyż osoby pozbawione albo posiadające ograniczenia w swojej zdolności procesowej mogą występować jako strony lub uczestnicy postępowania.

Zgodnie z art. 26 P.P.S.A zdolność procesową w postępowaniu sądowoadminstracyjmym posiadają;

1) osoby prawne,
2) osoby fizyczne, posiadające pełną zdolność do czynności prawnych. Osoby fizyczne, które posiadają ograniczoną zdolność do czynności prawnych ale mają zdolność w postępowaniu

[430] W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972r, s. 77.

[431] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 392.

sądowoadministracyjnym w sprawach które wynikają z czynności prawnych i które mogą dokonywać samodzielnie,

3) państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej i organizacje społeczne nie mające osobowości prawnej,
4) inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązku lub przyznania uprawnienia albo skierowania do nich nakazów i zakazów wynikających z przepisów prawa,
5) organizacje społeczne, które nie posiadały osobowości prawnej w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

Zakończenie

Prawo w postępowaniu administracyjnym wyznaczają normy prawne, które w dużym stopniu są systemem gwarancji procesowych, a ich zadaniem jest doprowadzenie do prawidłowego ukształtowania stosunku administracyjno- prawnego. Administracji publicznej od 2004 roku otrzymała nowe rozszerzone obowiązki w sprawie rozpatrywania sporów o prawidłowość pomiędzy organami administracji publicznej a sądami powszechnym Wprowadzone regulacje mają na celu zapobieganie powstawaniu sporów między administracją publiczną a sądami na tle załatwiania spraw indywidualnych. Prawa obywatela w sprawach sądowoadministracyjnych powinny być rozpatrywane zawsze w sposób właściwy, bez zbędnej zwłoki i we właściwym terminie.

Bibliografia

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 98, poz. 1071, ze zm.
3. Ustawa z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.
4. Wyrok Sądu Najwyższego z 23.1.2003R, III RN 6/02, OSNP2004, Nr4, poz.57.
5. Adamiak. B, Borkowski. J, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
6. Dawidowicz. W, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
7. Jastrzębski. B, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* cz. I, Iława 1999.
8. Jendrośka. J, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2011.
9. Siedlecki. W, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972.
10. Wróbel. A, *Kodeks Postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
11. Zimmerman. M, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie Postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa- Wrocław 1967.

ROZDZIAŁ XII

STANY NADZWYCZAJNE W KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU

Lidia Butkiewicz[432],

Słowa kluczowe: stany nadzwyczajne, stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, stan wojny

Keywords: events of an emergency, martial law, state of emergency, state of natural disaster, state of war

Streszczenie

Konstytucja RP z 1997 roku wymienia trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, które mogą zostać wprowadzone w sytuacjach szczególnego zagrożenia, gdy zwykłe środki ochrony okażą się niewystarczające. Są nimi: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Przesłanki, które je inicjują są różne. Stan wojenny zostaje ustanowiony w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na jego obszar lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wyjątkowy – w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju kraju, bezpieczeństwa obywateli lub ładu publicznego. Ostatni z nich, stan klęski żywiołowej może zaistnieć w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich zniwelowania. O stanie wojennym i wyjątkowym może zdecydować Prezydent na wniosek Rady Ministrów zaś stan klęski żywiołowej leży w kompetencji Rady Ministrów. W sytuacjach wyjątkowych, jakim są stany szczególne ograniczeniom ulegają prawa i wolności człowieka i obywatela jednakże podkreślić tutaj wyraźnie należy, iż ich zakres jest w sposób zrozumiały określony w ustawie zasadniczej i nie może być dowolnie kształtowany przez organy władzy państwowej.

[432] **Lidia Butkiewicz** - studentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, należy do Koła Naukowego Ochrony Praw Konsumenta oraz Koła Naukowego z Kryminalistyki, działających przy WPiA w Olsztynie.

Konstytucja, jako naczelny akt w Rzeczypospolitej Polskiej ma za zadanie regulować kwestie, które wpływają na prawidłowe działanie demokratycznego państwa prawnego. Powinna ona, zatem zawierać regulacje dotyczące normalnych sytuacji, w jakich funkcjonuje państwo, ale także sytuacji kryzysowych, które zmieniają sposób życia obywateli i działania władz państwowych. Mają one wówczas miejsce, gdy dochodzi do zagrożenia niepodległości państwa polskiego, bezpieczeństwa wewnętrznego, instytucji demokratycznych, a także wszystkich innych przypadków, kiedy to podstawowe funkcje bytowe RP zostają naruszone[433]. Uregulowanie przedmiotowej materii w ustawie zasadniczej jest nader pozytywne, gdyż zapewnia to ciągłość działania wewnętrznych organów, a ponadto chroni naszą ojczyznę przed nadużywaniem władzy we wspomnianych przypadkach.

Ustawa zasadnicza w art. 228 wymienia trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej[434]. Zaznaczyć przy tym wyraźnie należy, iż owe stany mogą być wprowadzone jedynie podczas szczególnych zagrożeń, kiedy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Stany te muszę posiadać pewne cechy szczególne, które pozwalają wyodrębnić je od stanów zwykłych, by mogły zostać oznaczone przymiotem nadzwyczajności. Należą do nich: wyjątkowość, legalność, proporcjonalność, celowość, ochrona systemu prawnego i ochrona organów przedstawicielskich[435]. Wszystkie te zasady wynikają z poszczególnych ustępów wymienionego wyżej artykułu. Pierwsza zasada – zasada wyjątkowości mówi o tym, iż przedmiotowy stan może być ustanowiony tylko i wyłącznie podczas zaistnienia szczególnych niebezpieczeństw, kiedy zwykłe środki ochrony nie są wystarczające. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie zależy od „widzi mi się" organów państwowych, lecz wynikać musi z wystąpienia określonych warunków, które wpływają na zachwianie funkcjonowania państwa. Decyzja o podjęciu tych kroków nie może być samodzielna, gdyż jest zbyt poważna i dlatego spoczywa na kilku decydujących podmiotach. Druga z nich – zasada legalności wiąże się z tym, że przedmiotowy stan może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy w formie rozporządzenia. Tak jak każdy akt prawny podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw oraz dodatkowym wymogiem jest tutaj podanie go do publicznej wiadomości tak, aby każdy obywatel mógł się z jego treścią z łatwością zapoznać. Formy powiadamiania mogą być różne. Konstytucja nie precyzuje

[433] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Kraków 2002, s. 87-90.

[434] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm., art. 228.

[435] T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2011, nr 1.

dokładnie ich rodzaju jednak powinny być takie, aby każdy z nas w jak najszybszy sposób mógł się dowiedzieć o powstałym zagrożeniu. Najczęstszym sposobem ogłoszenia będzie radio bądź też telewizja. W miejscowościach, do których tego typu media nie są w stanie dotrzeć – najskuteczniejszą metodą jest wywieszenie ogłoszeń w miejscach publicznego użytku, co spoczywać już będzie w kompetencjach władz lokalnych. Kolejną z omawianych zasad jest zasada proporcjonalności. Odgrywa ona znaczącą rolę, gdyż określa, jakie działania władz państwowych mogą być podejmowane, aby odpowiadały stopniowi zagrożenia. Człowiek jest jednostką wolną, która posiada nie tylko szereg obowiązków, ale też szereg wolności zagwarantowanych jej przez rozdział II Konstytucji. Człowiek ma prawo żyć w taki sposób, jaki uzna za właściwy, oby tylko nie naruszał on praw innych jednostek. Dlatego wszelkie ograniczenia tych wolności mogą zostać ustanowione jak wyżej wspomniano w ustawie, ale tylko w przypadkach wyjątkowych, jakimi są właśnie stany nadzwyczajne. Ponadto, działania podjęte przez państwo muszą być przeprowadzone w taki sposób, aby miały one na celu jak najszybsze przywrócenie stanu poprzedniego tzn. stanu sprzed zaistnienia sytuacji kryzysowej. Takie właśnie zadanie odzwierciedla zasada celowości. Ustęp 6 ma za uwadze chronić podstawy systemu prawnego w czasie sytuacji kryzysowej poprzez zakaz zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ochrona organów przedstawicielskich opisana jest w ustępie 7, który zabrania w okresie stanów szczególnych oraz w ciągu 90 dni po ich zakończeniu skrócenia kadencji Sejmu, przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, wyborów do Sejmu, Senatu, organów władz lokalnych, wyborów prezydenckich. Kadencje wspomnianych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory samorządowe mogą być przeprowadzone tylko w miejscach, w których nie było stanu nadzwyczajnego[436]. Uregulowania taki mają za zadanie zapobiegnięciu przejęcia władzy przez nieuprawnione podmioty, co w sytuacji zachwiania działania RP jest ułatwione.

Jak wyżej wspomniałam Konstytucja z 1997 roku wymienia trzy stany nadzwyczajne. Obok nich w art. 116 ustawodawca dodał również stan wojny. Zważyć jednak należy, iż został on usytuowany w rozdziale poświęconym Parlamentowi, gdyż ma on za zadanie wywołać skutki na płaszczyźnie międzynarodowej nie zaś wewnątrz państwa ojczystego. Decyzja o jego podjęciu należy więc do zadań Sejmu, który może go ustanowić zwykłą większością głosów w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów

[436] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.,* art. 228 ust. 6 i 7.

międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Drugim w kolejności podmiotem decydującym o tego rodzaju stanie jest Prezydent, ale tylko wówczas, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Samo jego umieszczenie w innym rozdziale sprawia, że różni się on od stanów z art. 228. Nie należy, zatem pojęcia tego mylić z podobnym w brzmieniu do niego – pojęciem stanu wojennego.

Stan wojenny został uregulowany w art. 229 ustawy zasadniczej oraz w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 roku. Stan ów zostanie wprowadzony przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów bądź na całym terytorium RP bądź tylko na jego części w razie zewnętrznego zagrożenia kraju, zbrojnej napaści na obszar państwa polskiego lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. We wniosku zostają określone przyczyny jego ustanowienia, obszar, na którym zostanie wprowadzony, rodzaje ograniczeń obowiązków i praw człowieka i obywatela. Następnie Prezydent rozpatruje zakres owego dokumentu, po czym decyduje rozporządzeniem o wprowadzeniu stanu wojennego albo może odmówić wydania takiego aktu. W przypadku podjęcia decyzji „na tak" przedstawia on Sejmowi rozporządzenie w ciągu 48 godzin od momentu jego podpisania. Sejm przychyla się do zdania głowy państwa albo je uchyla bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Stan wojenny obowiązuje od chwili ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP. Uchwałę Sejmu dotyczącą uchylenia rozporządzenia również ogłasza się we wspomnianym Dzienniku. W przypadku wprowadzenia sytuacji nadzwyczajnej, zostaje to podane niezwłocznie do publicznej wiadomości. Warto wspomnieć, że obowiązkiem ministra właściwego do spraw zagranicznych jest notyfikowanie Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenia stanu wojennego (przyczyn) oraz jego zniesienia.

W czasie tym, władza wykonawcza zyskuje nowe kompetencje oraz obowiązki. Prezydent może między innymi postanowić o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych, określić ich zadania w czasie stanu wojennego, zatwierdzić plany operacyjnego ich użycia, mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, uznać określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych. Wszystko to następuje na wniosek Rady Ministrów. Nie sposób nie wspomnieć tutaj o szczególnym uprawnieniu Prezydenta, jakim jest wydawanie na wniosek RM w określonym zakresie rozporządzeń z mocą ustawy, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Oczywiście podlegają one zatwierdzeniu przez ową Izbę Parlamentu na najbliższym jej zebraniu i należą do katalogu źródeł prawa

powszechnie obowiązującego. W tej sytuacji widzimy jak bardzo ważna jest współpraca władzy wykonawczej. To od nich zależy sprawna mobilizacja, a co za tym idzie bezpieczeństwo i ochrona kraju i obywateli. Rada Ministrów zostaje także wyposażona w samodzielne zadania. Są nimi na przykład zarządzenie uruchomienia kierowania obroną państwa, zarządzenie przejścia na inne zasady działania organów publicznych, możliwość przekazania instytucjom wojskowym określonych kompetencji władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Jeśli Radzie Ministrów nie uda się zebrać na posiedzenie, obowiązki te przejmuje Prezes Rady Ministrów.

Na obszarze lokalnym władzę w zakresie obronności sprawuje wojewoda. On także dostaje szereg nowych zadań, które wykonuje w obrębie województwa. Od niego zależy ocena zagrożenia, wprowadzenie i uchylenie ograniczeń wolności i praw, określenie zadań wynikających z przepisów nadzwyczajnych, koordynacja i kontrola działalności organów istniejących w województwie, nakładanie zadań jednostkom samorządu terytorialnego. W razie braku dostatecznej skuteczności w realizacji zadań publicznych, Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i zarazem ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Przejmuje on wówczas zadania zawieszonych jednostek[437].

Wszelkie ograniczenia wolności i praw związanych z ustanowieniem stanu wojennego dotyczą wszystkich, którzy w danym czasie przebywają na obszarze objętym opisywanym stanem (w tym osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej). Konstytucja w tak znaczącej sprawie, jaką jest materia związana z prawami i wolnościami człowieka nie pozostawia swobody organom władzy w określeniu ich ograniczenia. Reguluje ona sama, które z nich mogą zostać zwężone, a których w żadnym wypadku uszczuplić nie można. Zakaz bezwzględnego ograniczenia dotyczy godności człowieka, kwestii obywatelstwa, ochrony życia, humanitarnego traktowania, ponoszenia odpowiedzialności karnej, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, dóbr osobistych, sumienia i religii, składania petycji, kwestii związanych z rodziną i dzieckiem. Wynika to wyraźnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji i podlega to w pełni wykonaniu. Ponadto, ustawodawca dodaje

[437]Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301 ze zm.

jako niedopuszczalne ograniczenie wolności i praw wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku[438].

Ustawa wymienia katalog ograniczeń. Do najbardziej znaczących zaliczyć można prawo do strajków, zgromadzeń, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej. Organy mają możliwość wprowadzenia cenzury środków społecznego przekazu, kontrolę przesyłek, treści korespondencji, rozmów telefonicznych. Określone osoby mogą zostać zobowiązane do przebywania w oznaczonych miejscach lub ich opuszczenia, uzyskania zgody na zmianę swojego pobytu. W czasie stanu wojennego można nałożyć ograniczenia w dostępie do towarów konsumpcyjnych, działalności edukacyjnej, obrotu środkami płatniczymi, dostępie do informacji publicznej. Istnieje także możliwość wprowadzenia obowiązku powszechnego wykonywania pracy przez osoby, które nie ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do jej wykonywania ze względu na stan zdrowia, warunki osobiste i rodzinne. Organy władzy publicznej są uprawnione również do tego, aby zajmować na potrzeby obronne państwa różne środki transportu. Szczegółowe kwestie z tym związane przedstawione są w rozdziale 4 ustawy.

Po ustaniu przyczyn, dla których konieczne było wprowadzenie stanu kryzysowego, Prezydent na wniosek Rady Ministrów w drodze rozporządzenia znosi go i tym samym zostaje przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Rozporządzenie ogłasza się w Dzienniku Ustaw i podaje się do publicznej wiadomości. Procedura jest identyczna jak w przypadku jego wprowadzenia[439].

Omawiając stan wojenny należy zatrzymać się jeszcze przez chwilę na wspomnianym już zagadnieniu - stanie wojny. Jak widzimy przesłanki obu tych stanów są bardzo do siebie zbliżone. W obu przypadkach mowa jest o zbrojnej napaści jak też wspólnej obronie przeciwko agresji. Zbieżność ta nie została wprowadzona po to, aby stworzyć rywalizację kompetencyjną pomiędzy Sejmem a Prezydentem. Zaznaczyć wyraźne trzeba, że stan wojny dotyczy stosunków zewnętrznych z innymi państwami, a jego celem nie jest zmiana porządku prawnego. Różnica ta została zaakcentowana poprzez umieszczenie tej kwestii w rozdziale dotyczącym Sejmu i Senatu. Zauważmy ponadto, iż stan wojny należy głównie do kompetencji Sejmu, ale w pewnych przypadkach także

[438]Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, *op. cit.*, art. 233 ust 1.

[439] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz…, *op. cit.*

do Prezydenta. Prowadzi to nie do rywalizacji, ale do ścisłej współpracy centralnych organów RP wobec zaistniałego problemu[440].

W dalszej kolejności należałoby przejść do regulacji zawartej w art. 230 Konstytucji i ustawie z dnia 21 czerwca 2002 roku - stanu wyjątkowego. Przesłanki jego wprowadzenia są inne niż w przypadku wyżej omawianej sytuacji. Zostaje on ustanowiony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Wyraźna różnica występuje tutaj w czasie, bowiem wyznaczyć go można na okres oznaczony jednak nie dłuższy niż 90 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego jest możliwe, ale tylko raz i to za zgodą Sejmu nie więcej niż 60 dni (w sumie do 150 dni). Podmiotem uprawnionym jest tutaj również Prezydent RP (na wniosek Rady Ministrów). Tożsamą cechą jest także możliwość jego ustalenia na części bądź na terytorium państwa. Rada Ministrów we wniosku określa przyczyny wprowadzenia, czas trwania, jego obszar, zakres ograniczeń związany z prawami człowieka i obywatela w zależności od stopnia zagrożenia. Prezydent niezwłocznie rozpatruje przedstawiony wniosek i ma dwie możliwości – albo wydaje rozporządzenie, co jest jednoznaczne ze stworzeniem stanu wyjątkowego (przy czym zostaje oznaczony jego czas) albo też odmawia jego wprowadzenia. W przypadku wydania rozporządzenia, przekazuje go Sejmowi w ciągu 48 godzin. Decyzja ta zostaje ogłoszona w Dzienniku Ustaw i podana do publicznej wiadomości. Sejm może uchylić decyzję głowy państwa bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, co również zostaje opublikowane. Droga do wprowadzenia stanu wyjątkowego jak widzimy nie różni się od tej, która zmierza do wprowadzenia stanu wojennego. Przechodzi ona przez te same podmioty, odbywa się na tych samych zasadach. Stan kryzysowy zaczyna obowiązywać od chwili ogłoszenia. Wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu RE.

Zakres kompetencji w tym przypadku zostaje również poszerzony. Dotyczy to Prezesa Rady Ministrów (gdy stan wyjątkowy obejmuje obszar więcej niż jednego województwa), a także wojewody (w przypadku jednego województwa). Podmioty te pełnią w czasie zagrożenia znaczącą rolę i to do nich należy podejmowanie stosownych działań mających na celu przywrócenie w jak najszybszym czasie normalnego funkcjonowanie państwa. Prezes RM jest obowiązany informować Prezydenta o wszelkich podjętych działaniach. Prezydent uzyskuje także dodatkową funkcję, a mianowicie na wniosek Prezesa

[440] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit.*, s. 87-90.

Rady Ministrów może postanowić o użyciu Sił Zbrojnych w celu przywrócenia dotychczasowego ładu w przypadku, gdy inne zastosowane środki okazałyby się nieskuteczne. Siły Zbrojne nie zostaną użyte tylko wtedy, gdy zagraża to ich zdolności do wykonywania innych zadań wynikających wprost w Konstytucji lub ratyfikowanych umów międzynarodowych. Użycie broni palnej jest dopuszczalne, ale po spełnieniu przesłanek określonych w art. 11 ustawy o stanie wyjątkowym. W sytuacji słabej organizacji w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, Prezes Rady Ministrów może na wniosek wojewody ustanowić zarząd komisaryczny. Stan zawieszenia organów ustaje z upływem określonego czasu lub w przypadku ustania stanu kryzysowego.

Ograniczenia w zakresie praw i wolności odnoszą się także do stanu wyjątkowego. Polegają one między innymi na zawieszeniu prawa do strajków, akcji protestacyjnych, organizowaniu zgromadzeń, zrzeszania się, zaniechania działalności wszelkich organizacji, których działania mogą przyczynić się do zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa. Organizowanie zbiórek publicznych jest dopuszczalne, ale tylko w przypadku, gdy ich przeprowadzenie nie wpłynie negatywnie na realizację celów wprowadzenia stanu szczególnego. Na uwagę zasługuje tutaj możliwość odosobnienia osoby (ukończone 18 lat), wobec której istnieją uzasadnione przesłanki, iż pozostając na wolności będzie ona podejmowała działania, które zagrożą porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu obywateli albo, gdy jest to niezbędne do zapobieżenia popełnienia czynu karalnego przez tą osobę. Takiemu procesowi można poddać także istotę, która ma ukończone 17 lat, gdy uprzednio przeprowadzona z nią rozmowa ostrzegawcza okazała się być daremna. Należy zaznaczyć, że postępowanie wszczęte w przedmiotowej kwestii przez właściwego wojewodę ze względu na miejsce jej pobytu następuje na wniosek właściwych organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Decyzja zostaje doręczona osobie nią objętej w ciągu 48 godzin od wydania. Zostaje ona zatrzymana i osadzona w miejscu podległym Ministrowi Sprawiedliwości. Decyzje te są ostateczne i mogą zostać zaskarżone jedynie do sądu administracyjnego. Następnym ważnym obowiązkiem, o którym należy koniecznie wspomnieć jest udział w rozmowie ostrzegawczej na wezwanie odpowiednich organów. Dotyczy to podmiotów, wobec których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że nie będą one przestrzegać porządku prawnego. Brak stawiennictwa skutkuje przymusowym doprowadzeniem przez organ wzywający. Osoba, która nie ukończyła 17 lat bierze udział w takiej rozmowie, ale tylko w obecności rodzica lub opiekuna prawnego. Rozmowa taka polega na udzieleniu pouczeń o prawnych i osobistych skutkach nieprzestrzegania porządku

publicznego oraz reguł ustanowionych na czas stanu wyjątkowego. Ci, którzy obecni są przy rozmowie podpisują protokół z jej przebiegu. Podczas stanu nadzwyczajnego wprowadzić ponadto można cenzurę prewencyjną, kontrolę listów, paczek, rozmów telefonicznych. Ograniczeniu poddać można dostęp do informacji publicznej, edukacji, towarów konsumpcyjnych, transportu, obrotu środkami płatniczymi.

Prezydent na wniosek Rady Ministrów po upływie ustanowionego czasu znosi stan wyjątkowy. Może to także nastąpić przed upływem tego czasu, jeśli ustaną przyczyny jego wprowadzenia. Wiadomość tą publikuje się w Dzienniku Ustaw i podaje się do publicznej wiadomości[441].

Ostatnim stanem nadzwyczajnym jest stan klęski żywiołowej. Reguluje tą kwestię art. 232 Konstytucji oraz ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku. Zostaje on ustanowiony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Zanim jednak przystąpię do omawiania trybu jego powoływania, spróbuję wyjaśnić użyte w przytoczonym zdaniu pojęcia katastrofy naturalnej i awarii technicznej. Pod pierwszym z nich należy rozumieć działanie związane z siłami przyrody, niezależne od człowieka. Mogą to być typowe katastrofy naturalne takie jak na przykład powódź, trzęsienie ziemi, ale również katastrofą taką może być epidemia wśród ludzi jak i choroby zakaźne przenoszące przez zwierzęta, które zagrażają życiu, zdrowiu, środowisku w większych rozmiarach. Drugim pojęciem określamy awarię powstałą przykładowo w zakładzie chemicznym lub w elektrowni. Rozmiary powstałych szkód również występują w dużej skali.

Podmiotem odpowiedzialnym za wprowadzenie tego stanu nie jest Prezydent (na wniosek RM) jak w poprzednich dwóch opisywanych przypadkach, lecz należy to do samodzielnej kompetencji Rady Ministrów. Stan klęski żywiołowej można wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 30 dni na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie może nastąpić za zgodą Sejmu na czas oznaczony. Rozporządzenie wydane przez RM określa przyczynę wprowadzenia, datę wprowadzenia, obszar i czas trwania oraz rodzaj niezbędnych ograniczeń w prawach i wolnościach. Ogłasza się je w Dzienniku Ustaw i podaje do publicznej wiadomości.

W czasie objętym klęską żywiołową działania w celu zniwelowania skutków katastrof lub w celu ich zapobieżenia podejmują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeśli stan

[441] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym,* Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985 ze zm.

wprowadzony jest tylko na obszarze gminy, starosta w przypadku więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, wojewoda na terytorium jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do którego należy zapobieganie skutkom klęski lub ich niwelowanie na obszarze objętym więcej niż jednym województwem. W razie niewłaściwego kierowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty czy wojewody obowiązki ich zostają przekazane wyznaczonemu pełnomocnikowi. We wszystkich niezbędnych akcjach uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna, inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, centra powiadamiania ratunkowego, Policja, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorzy medyczni, jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże, służby. Kierującymi odpowiednimi zadaniami współpracują też ze społecznymi organizacjami ratowniczymi, charytatywnymi, stowarzyszeniami, fundacjami. O wszystkich tych działaniach właściwy minister ma za zadanie informować na bieżąco Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów.

Oprócz ograniczeń, o których była już mowa w innych stanach nadzwyczajnych charakterystycznym jest tutaj obowiązek poddania się szczepieniom i badaniom niezbędnych do zwalczania zaistniałych chorób, obowiązek poddania się kwarantannie, stosowanie środków ochrony niezbędnych do zwalczania szkodników, zabezpieczanie i opróżnianie mieszkań, przymusowe rozbiórki budynków, obowiązek zastosowania się do przeprowadzonych ewakuacji. W przypadku, kiedy środki państwowe okażą się niewystarczające, społeczeństwo ma obowiązek do świadczeń osobistych i rzeczowych polegających między innymi na udzielaniu pierwszej pomocy, udziale w działaniach ratowniczych, oddaniu rzeczy ruchomych czy też udostępnianiu nieruchomości. Od niektórych obowiązków zwolnione są odpowiednio osoby do 16 roku życia i te, które ukończyły lat 60, chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży, kobiety karmiące oraz osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 8, nad chorymi lub osobami niepełnosprawnymi. W uzasadnionych wypadkach zwolnione mogą być także inne osoby.

Ograniczenia w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela wprowadzane są w drodze zarządzenia albo decyzji (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub ich pełnomocnik) bądź w drodze rozporządzenia albo decyzji (wojewoda lub jego pełnomocnik). Muszą być oparte one na podstawie prawnej, określać zakres i rodzaj ograniczeń, wskazywać kogo dotyczą, zawierać miejsce, dzień i godzinę danego ograniczenia, czas jego trwania, pouczać o odpowiedzialności karnej za ich naruszenie.

Stosuje się do nich przepisy kodeksu postępowania administracyjnego jednak mimo tego podlegają one wykonaniu z chwilą doręczenia. Adresat takiej decyzji może się w ciągu 3 dni od niej odwołać, a odwołanie takie zostaje rozpatrzone w ciągu 7 dni. Organ odwoławczy – od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, pełnomocnika tych podmiotów to wojewoda, od decyzji wojewody albo jego pełnomocnika – odpowiedni minister z zakresu administracji publicznej.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia znosi stan klęski żywiołowej na całym obszarze jego obowiązywania lub tylko na części, jeśli ustaną przyczyny jego wprowadzenia. Ogłasza się to również w Dzienniku Ustaw i podaje do publicznej wiadomości[442].

Podsumowując, materia związana ze stanami nadzwyczajnymi została uregulowana właściwie. Ustawodawca w sposób zwięzły, zrozumiały określił przedmiot sytuacji szczególnych w państwie, tryb ich wprowadzania, a także ograniczenia z nich wynikające. Każdy z nas może czuć się bezpiecznie, gdyż wie, jakie prawa podlegają ograniczeniom, a jakie obowiązki zostają na nas dodatkowo nałożone podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej. Wielkim plusem jest to, iż kwestia związana z uszczupleniem naszych wolności nie została pozostawiona dobrowolnej decyzji władz, ale przedstawiona w jak najprostszy sposób w aktach normatywnych tak, aby każdy z nas mógł je zrozumieć. Zauważyć przy tym należy, iż zakres ograniczeń został wymieniony w ustawie zasadniczej, nie zaś w ustawie zwykłej, co gwarantuje stabilność praw i wolności człowieka i obywatela. Prawo musi dawać nam poczucie bezpieczeństwa szczególnie w kwestiach tak delikatnych, co jest jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego. Cecha ta została tutaj wyraźnie uwzględniona. Ponadto, decyzje organów państwowych związane z dobrem naszego kraju nie pozostają tajemnicą, lecz są niezwłocznie przekazywane do publicznej wiadomości, aby każdy, kto przebywa na terytorium RP mógł zostać o nich powiadomiony.

Przepisy regulujące stany szczególne mają za zadanie nie tylko zapewnić ciągłość naszego systemu prawnego, ale także umożliwić organom państwowym jak najlepszą koordynację w zakresie ochrony państwa polskiego, a co za tym idzie bezpieczeństwa osób w nim przebywających. Już w pierwszych etapach wprowadzania sytuacji kryzysowych, widzimy jak ważna staje się współpraca władzy. Ma to miejsce na szczeblu centralnym, gdy Rada Ministrów chociażby w kwestii ustanawiania stanu wojennego jest bezradna bez osoby Prezydenta i na odwrót, ale także przenosi się to na stopień władz samorządowych.

[442] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej, op. cit.*

W czasie trudnym dla państwa, ważne jest, aby wszelkie spory zostały odłożone na bok, a dobro wspólne, jakim jest Rzeczypospolita Polska stanowiło wartość nadrzędną.

Na koniec należałoby się zastanowić czy zachodzi potrzeba wprowadzenia zmian z tym związanych. Tak jak wspomniałam powyżej - uregulowane jest to bez zarzutu, jednakże zwróciłabym uwagę na okresy czasowe użyte w rozdziale XI Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami, Prezydent powinien przekazać rozporządzenie Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego wydania. W razie zagrożenia, kiedy losy naszej ojczyzny są w niebezpieczeństwie wymagana jest jak najszybsza interwencja, dlatego na czynność tą legislator przeznaczył zbyt wiele czasu. Przekazanie rozporządzenia nie jest czasochłonną czynnością, a zatem powinno to zostać skrócone do minimum. Odnośnie zaś rozpatrzenia rozporządzenia przez Sejm, ustawa zasadnicza nie precyzuje czasu z tym związanego. Określa jedynie, iż odbyć się to powinno niezwłocznie. Niezwłocznie, czyli najszybciej jak to jest tylko możliwe. Przychylam się ku takiemu rozwiązaniu, gdyż podjęcie tak istotnej kwestii wymaga jednak zastanowienia, nie może być pochopna i dlatego narzucenie tutaj czasu nie byłoby dobrym pomysłem. Członkowie Sejmu w okresie stanu nadzwyczajnego zdają sobie sprawę jak wielki ciężar na nich spoczywa i nie dopuszczą do świadomego wydłużenia tego procesu. Dlatego moim zdaniem ryzyko zwłoki w tym przypadku nie będzie miało miejsca.

Kończąc, uważam, iż materia prawna dotycząca stanów nadzwyczajnych jest jedną z najlepiej uregulowanych w systemie polskiego prawodawstwa.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483, ze zm.
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. 2002 nr 62 poz. 558, ze zm.
1. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985, ze zm.
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002 nr 156 poz. 1301, ze zm.
3. Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2011, nr 1.
4. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. *Komentarz*, Kraków 2002.

ROZDZIAŁ XIII

STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

Adrian Kaczmarczyk[443]**,**

Słowa kluczowe: stany nadzwyczajne, stan klęski żywiołowej, awaria techniczna, katastrofa naturalna.

Keywords: state of emergency, state of natural disaster, technical failure, natural catastrophe.

Streszczenie

Niniejsza praca poświęcona jest polskiej instytucji stanu klęski żywiołowej. Wykazano w niej różnicę między stanami nadzwyczajnymi *in abstracto*, a stanem nadzwyczajnym *in concreto* - takim jak stan klęski żywiołowej. Przedstawiono również genezę jego powstania oraz powody, które skłoniły prawodawcę do implementacji takiego rozwiązania do polskiego porządku prawnego. Zagadnienia zostały rozpatrzone zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i teoretycznej. Dokonano analizy aktualnych aktów prawnych dotyczących tego rozwiązania nadzwyczajnego, a także licznych poglądów naukowców zajmujących się tą tematyką. Ukazano również najważniejsze determinanty związane ze stanem klęski żywiołowej.

Wstęp

Wejście w nowe tysiąclecie zbiegło się z niewyobrażalnym postępem technicznym, kulturowym i cywilizacyjnym. Współcześnie żyjemy w epoce nanotechnologii, cyfryzacji,

[443] **Adrian Kaczmarczyk** - Uniwersytet Warszawski/Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji/Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji. Absolwent studiów pierwszego stopnia Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, o podwójnej specjalizacji: zarządzanie kryzysowe oraz administracja porządku publicznego. Obecnie student studiów drugiego stopnia Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku kryminologia. Współautor naukowego artykułu pt.: „Dzieci jako zamachowcy - samobójcy".

i globalizacji. Ludzie, dzięki dostępowi do informacji, ciągle słyszą o niesamowitych dokonaniach świata nauki, co sprawia, że można uwierzyć, iż zagrożenia ze strony środowiska naturalnego są już przeszłością, ponieważ został on całkowicie podporządkowany człowiekowi. Jest to jednak niebezpieczna iluzja. Trzęsienia ziemi na Dalekim Wschodzie, światowa pandemia AIDS, El Ninio[444] w Ameryce Południowej i Australii, trąby powietrzne w Ameryce Północnej, wzrost poziomu oceanów, czy też niezwykłe anomalie pogodowe w Europie to tylko nieliczne z wielu, które występują na Ziemi. Co więcej, rozwój ludzkości i jej ingerencja w środowisko naturalne nie niweluje ich występowania czy szkodliwości, a wręcz przeciwnie - sprawia, że stają się coraz częstsze i bardziej katastrofalne w skutkach. Oprócz tego sam postęp przynosi nowe zagrożenia związane z wykorzystywaniem niebezpiecznych technologii czy też surowców. Jednymi z najniebezpieczniejszych są materiały promieniotwórcze, gdyż w wyniku błędu ludzkiego czy awarii może dojść do ich uwolnienia do środowiska lub nawet wybuchu, co może powodować niespotykane katastrofy ekologiczne, skażenia i śmierć wielu ludzi. Przykład awarii elektrowni jądrowej w Czarnobylu oraz Fukushimie pokazuje, jak bardzo to zagrożenie jest realne. Wydarzenia te - zarówno naturalne, jak i awarie techniczne - zazwyczaj powodują ogromne zniszczenia oraz wymagają zaangażowania znacznych sił i środków, co jest poważnym wyzwaniem dla państw. Wzrost częstotliwości występowania tych zjawisk sprawił, że zdecydowano się na stworzenie regulacji skierowanej wyłącznie przeciw takim niebezpieczeństwom, co ma ułatwić zapobieganie, usprawnić reagowanie oraz przyspieszyć odbudowę zniszczonej infrastruktury.

Przedmiotem pracy jest przedstawienie stanu klęski żywiołowej, a celem ukazanie jego genezy, uwarunkowań i istoty. W pracy przeanalizowano zależności teoretyczne oraz założenia prawne. Oprócz tego przedstawiono wszystkie, wyróżnione przez doktrynę elementy konstrukcyjne, jak również zasady składające się na tę regulację.

Geneza

Stan klęski żywiołowej jest jednym ze stanów nadzwyczajnych. Na początku należy wyraźnie rozróżnić stan nadzwyczajny (zawsze w liczbie pojedynczej) od stanów nadzwyczajnych. Pierwsze pojęcie dotyczy kwestii regulacji nadzwyczajnych *in abstracto* -

[444] Zjawisko to dotyczy głównie rejonu Pacyfiku i polega na zahamowaniu pasatów, co z kolei powoduje susze w Azji Południowo-Wschodniej i jednocześnie katastrofalne opady w Ameryce Południowej.

czyli wszelkich cech wspólnych dla stanów nadzwyczajnych. Drugie dotyczy konkretnych rozwiązań ustrojowych, którymi w Polsce są obecnie: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy oraz stan wojenny[445]. Tak więc opisywana regulacja jest jedną z polskich stanów nadzwyczajnych oraz posiada elementy wspólne dla stanu nadzwyczajnego. Sam termin "stan nadzwyczajny" jest stosunkowo nowy, gdyż został zaproponowany przez Jerzego Stembrowicza w 1983 r.[446], jednak dopiero konstytucjonalizacja doprowadziła do jego popularyzacji[447].

Stan klęski żywiołowej jest najmłodszym spośród stanów nadzwyczajnych. Stan wojenny czy wyjątkowy były znane i rozpowszechnione w prawodawstwie międzywojennym w większości państw Europy, a ich rodowód jest bardzo odległy - sięgający nawet republiki rzymskiej. Z opisywaną regulacją było odmiennie. W ubiegłych wiekach do klęsk żywiołowych nie przywiązywano zbyt dużej wagi, zaś słaba urbanizacja i niski poziom mechanizacji sprawiały, że ich skutki nie były katastrofalne. Sytuacja zaczęła się zmieniać na przełomie XIX i XX w., jednak państwa działały wówczas w stanie wyższej konieczności[448]. Dopiero po drugiej wojnie światowej, wraz z rozpowszechnieniem się reżimów demokratycznych oraz rozwojem praw człowieka, pojawiała się potrzeba stworzenia instytucji stanu klęski żywiołowej. Regulacja ta miałaby na celu zapobieżenie bezradności demokratycznych państw wobec nagłych zagrożeń o charakterze naturalnym czy technicznym. Poprzez stworzenie z góry określonych zasad działania państwa, można zapobiec wypaczeniom oraz skuteczniej chronić wolności i prawa ludności, nawet podczas zdarzeń nadzwyczajnych.

Po raz pierwszy stan klęski żywiołowej uregulowany został w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec wraz jej nowelizacją z 1968 r.[449]. Przepis ten umiejscowiony jest w rozdziale „Federacja i kraje związkowe", a poświęcono mu zaledwie dwa ustępy

[445] M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 11.

[446] J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, "Studia Nauk Politycznych", 1983, zeszyt 3, s. 7.

[447] Wcześniej na określenie rozwiązań nadzwyczajnych *in abstracto* używano pojęcia "stan wyjątkowy", jednak powodowało to liczne problemy semantyczne, gdyż był on tożsamy z regulacją stanu wyjątkowego *in concreto*.

[448] Oznacza to działanie ponad prawem przy akceptacji społecznej takich poczynań. Zob.: K. Wojtyczek, *Konieczność jako legitymizacja działań władzy w demokratycznym państwie prawnym*, "Państwo i Prawo", 1994, zeszyt 9, s. 39-49.

[449] Ust. 2 i 3 art. 35 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, dodane zostały ustawą z 24 VI 1968 r., a następnie ust. 2 został zmieniony ustawą z 28 lipca 1972 r. Zob. Art 35 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., Federalny Dziennik Ustaw, 1949, część III, sekcja 100-1, ze zm.

jednego artykułu. Dodatkowo reguluje on także kwestie reagowania państwa wobec "szczególnie ciężkiego wypadku" oraz użycia Federalnej Straży Granicznej do pomocy Federalnej Policji. Przepis ten jest bardzo lakoniczny i zawiera w sobie wyłącznie generalne założenie istnienia stanu klęski żywiołowej. Znowelizowano go w 1972 r. i w takiej formie obowiązuje do dziś. Wzorując się na RFN wiele krajów zaczęło stopniowo implementować tę regulację do swoich reżimów prawnych.

Pojawienie się instytucji stanu klęski żywiołowej w Polsce

W Polsce pierwszy przepis o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego z powodu klęski żywiołowej przewidywała ustawa o stanie wyjątkowym[450]. Nie był to jednak stan klęski żywiołowej *ekspressis verbis*, lecz stan wyjątkowy wprowadzany z powodu klęski żywiołowej. Pomysł dodania takiego przepisu wynikał z szeregu czynników, m.in. licznych i niszczycielskich powodzi w latach 1979-80[451], czy ogólnoeuropejskich tendencji do regulowania takich sytuacji w stanach nadzwyczajnych. Mimo to, na podstawie tej ustawy nigdy nie wprowadzono stanu wyjątkowego - ani z powodu zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, ani klęski żywiołowej. Szczególnie widoczny brak zastosowania tej regulacji był w 1997 r. podczas powodzi tysiąclecia. Ogromna niechęć polityków do sięgania po tę regulację wynikała z wielu powodów. Jednym z nich był czas powstania tego przepisu - podczas i w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, co wywoływało negatywne odczucia. Kolejnym była generalna niechęć środowiska politycznego do stosowania takich regulacji, gdyż jednoznacznie kojarzyły się z okresem prześladowań politycznych, co wielu ówczesnych polityków odczuło osobiście prawie 20 lat wcześniej. Następnym była archaiczność przepisów nieprzystających do zmienionego systemu prawnego oraz uchwalenie nowej konstytucji zakładającej odmienne uregulowanie tego stanu, lecz będącej jeszcze w okresie *vacatio legis*[452]. Wszystko to sprawiło, że stanu nie wprowadzono, jednak ukazało to zapotrzebowanie na regulację nadzwyczajną mającą pomóc w walce z klęskami

[450] Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. 1983, Nr 66, poz. 297, art. 1 ust. 2

[451] Obrona Cywilna, *Największe powodzie w Polsce*, http://obronacywilna.pl/51-powodzie.html [dostęp 31.07.2013].

[452] W lipcu 1997 r. nie weszła jeszcze w życie obecna Konstytucja RP oraz nie było ustawy o stanie klęski żywiołowej, a sama klęska żywiołowa była przesłanką stanu wyjątkowego, który ówczesny premier uznał za zbyt radykalny wobec tego zagrożenia. Zob. W. Łodziński i J. Tarnowski, *Raport z potopu '97*, Wrocław 1997, s. 140.

żywiołowymi, a przy tym nowoczesną, bez skazy PRL-owskiej przeszłości. Jednak już wcześniej, podczas prac nad nową konstytucją, zdecydowano o stworzeniu stanu klęski żywiołowej jako samoistnej instytucji - oddzielnej od stanu wyjątkowego.

Pierwszym aktem, który zaimplementował do polskiego prawodawstwa opisywaną regulację była obecna konstytucja[453]. Warto zaznaczyć, iż w przeciwieństwie do rozwiązania niemieckiego polska ustawa zasadnicza jest swoistą "konstytucją stanów nadzwyczajnych"[454]. Termin ten oznacza, że dokonano w niej kompleksowego ich uregulowania - poświęcając im nawet osobny rozdział[455]. Konstytucja RP wprowadziła zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych i są nimi: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy oraz stan wojenny. Oznacza to, że nie może istnieć w Polsce żadna inna regulacja tego typu poza wymienionymi w konstytucji. Każdy stan został uregulowany w sposób dualny, gdyż rozdział IX Konstytucji RP dzieli się na dwie części: ogólną - dotyczącą instytucji stanu nadzwyczajnego[456] oraz szczegółową - dotyczącą konkretnych stanów nadzwyczajnych[457]. Do stanu klęski żywiołowej odnoszą się trzy artykuły: jeden generalny oraz dwa szczegółowe dotyczące stricte tej instytucji.

Zasady stanów nadzwyczajnych

W części ogólnej, wspólnej dla wszystkich stanów nadzwyczajnych, zawarto siedem zasad, które muszą zostać spełnione przez każdą regulację nadzwyczajną. Ich katalog jest zamknięty i są to: zasada ostateczności, legalności, celowości, tymczasowości, proporcjonalności, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich. Dodatkową, ósmą zasadę zakazu dyskryminacji[458] zawarto w części szczegółowej, jednak doktryna w większości uznaje, że ona także odnosi się do stanu generalnego *in abstracto*[459]. Wszystkie one są osią, wokół której doprecyzowano przepisy konstytucji w aktach ustawowych i podustawowych[460].

[453] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.

[454] M. Brzeziński, *op. cit.*., s. 27-28.

[455] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit*., art. 228 -234.

[456] *Ibidem*, art. 228.

[457] *Ibidem*, art. art. 229 – 234.

[458] *Ibidem*., art. 223.

[459] M . Brzeziński, *op. cit.*., s. 180-181wraz z cytowaną literaturą.

[460] *Ibidem.*, s. 168-181.

Zasada ostateczności zakłada, że po regulacje nadzwyczajne można sięgać wyłącznie, gdy dane zagrożenie nie może być zwalczone przy użyciu zwykłych środków[461]. Oznacza to, że musi być spełniony dualny warunek, by dany stan wprowadzić. Z jednej strony musi wystąpić stosowne zagrożenie nadzwyczajne wskazane w konkretnym stanie, a z drugiej stwierdzenie, że nie da się skutecznie mu przeciwstawić przy użyciu zwykłych środków. Ten dualizm powoduje, że podczas wystąpienia katastrofalnej klęski (np. powodzi), organ decyzyjny może uznać, że działania zwykłe są wystarczające i wtedy nie ma podstaw do wprowadzenia stanu. Działa to także w odwrotną stronę - jeśli byłaby wola do uruchomienia tej instytucji a nie byłoby niebezpiecznego zdarzenia, wówczas także nie można by go zastosować.

Zasada legalności zakłada, że można dany stan wprowadzić w drodze rozporządzenia, wyłącznie na podstawie ustawy wydanej do rozdziału XI Konstytucji RP[462]. Dodatkowo zawarto nakaz opublikowania tego aktu w Dzienniku Ustaw[463] oraz poinformowania o tym opinii publicznej, co ma na celu popularyzację informacji o wprowadzeniu i uniemożliwia uruchomienie tej regulacji w sposób niejawny. Oprócz tego wskazano, że podczas stanu nadzwyczajnego można ograniczyć wolności i prawa obywatelskie tylko w takim zakresie, jaki wskazany jest w konstytucji oraz odpowiednich aktach ustawowych wydanych na jej podstawie[464]. Jest to jednoznaczne z zakazem działania w stanie wyższej konieczności.

W sytuacji zagrożenia można wprowadzić stan nadzwyczajny i pewne restrykcje, ale wyłącznie takie, jak określone w aktach dotyczących stanów nadzwyczajnych ustanowionych prawodawstwem zwykłym. Kolejnym aspektem tej zasady jest fakultatywny przepis konstytucji zakładający możliwość stworzenia ustawy dającej prawo do odszkodowania za szkody wynikłe w z ograniczeń wolności i praw w czasie stanu[465]. Warto zauważyć, że rekompensata za straty poniesione w związku z bezprawnym ograniczaniem praw człowieka jest uregulowana w prawodawstwie zwykłym i przysługuje

[461]Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit*., art. 228 ust. 1.

[462]*Ibidem.*, art. 228 ust. 2.

[463] Jest to wyjątkowe rozwiązanie, gdyż zwykłe rozporządzenia publikowane są w Monitorze Polskim. Podkreśla to niezwykłą rangę rozporządzenia wprowadzającego stan klęski żywiołowej. Zob. M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 61.

[464]Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit*., art. 228 ust. 3.

[465]*Ibidem.*, art. 228 ust. 4.

zawsze[466]. W przypadku stanów nadzwyczajnych takie prawo przysługuje za działania legalne, choć godzące w swobody obywateli.

Zasada celowości łączy się z zasadą tymczasowości i proporcjonalności[467]. Celowość oznacza, że stan można wprowadzić wyłącznie z konkretnego powodu (zagrożenia) i sensem jego uruchomienia jest właśnie jego wyeliminowanie. Zakazuje to stosowania przepisów nadzwyczajnych w celach niezgodnych z tym, do czego stan został przewidziany. Tymczasowość z kolei podkreśla przejściowy charakter rozwiązań nadzwyczajnych i nakazuje ich zniesienie tak szybko, jak tylko powód wprowadzenia zostanie usunięty. Oznacza to, że nie należy czekać aż minie oznaczony okres trwania stanu (czy to ustalony rozporządzeniem wprowadzającym, czy też z mocy prawa) tylko znieść go, gdy nie będzie już niezbędny. Proporcjonalność oznacza, że nie należy wprowadzać wszelkich ograniczeń, jakie można zastosować w danym stanie, a wyłącznie takie, które są niezbędne w danej sytuacji.

W doktrynie zwrócono uwagę na względną sprzeczność między proporcjonalnością a tymczasowością, gdyż jeśli chce się szybciej pokonać dane zagrożenie to należałoby użyć radykalniejszych środków i odwrotnie[468].

Zasada ochrony podstaw systemu prawnego oznacza zakaz zmiany kluczowych aktów ustrojowych takich jak: konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych[469]. Słowo „zmiana" oznacza zakaz nowelizacji, uchylania, zastępowania nowym aktem, uchwalania aktu podobnego[470]. Ma to zapobiec wypaczeniom związanym z rozszerzeniem kompetencji władzy w czasie trwania stanów nadzwyczajnych, które mogłyby spowodować obalenie panującego reżimu demokratycznego. Uznaje się dodatkowo, że w czasie stanu należy się skupić na pokonaniu zagrożenia a nie reformowaniu państwa, więc potencjalne zmiany w tym zakresie byłyby wówczas niewłaściwe.

Zasada ochrony organów przedstawicielskich dotyczy zakazu przeprowadzania wyborów oraz skracania kadencji Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz

[466] *Ibidem.*, art. 31 ust. 3.

[467] *Ibidem.*, art. 228.

[468] L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne: Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010, s. 232-233.

[469] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit.*, art. 228.

[470] M . Brzeziński, *op. cit.*, s. 175 wraz z cytowaną literaturą.

prezydenta w czasie trwania danego stanu nadzwyczajnego oraz 90 dni po jego zakończeniu[471]. Jeśli w tym okresie upływa kadencja któregoś z wymienionych organów, zostaje ona "odpowiednio przedłużona". Także ta zasada ma zapobiec nadmiernej władzy egzekutywy, która to mogłaby usunąć pozostałe ośrodki władzy, korzystając z nadanych jej nadzwyczajnych uprawnień. Jednak mimo słuszności założeń jest to jedna z najbardziej krytykowanych zasad, gdyż termin "odpowiednio przedłużona" jest niedookreślony co jest niebezpieczne, zważywszy jak ważną kwestię reguluje[472].

Ostatnia zasada - zakazu dyskryminacji oznacza, że podczas wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń nie wolno tego czynić z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku[473]. Celem tego zapisu jest ochrona wszelkich mniejszości przed nierównym traktowaniem, które mogłoby mieć miejsce przy wykorzystaniu środków nadzwyczajnych.

Elementy konstrukcyjne stanu klęski żywiołowej

Pierwszy z artykułów szczegółowych dotyczących stanu klęski żywiołowej[474] zawiera w sobie niemal wszystkie elementy konstrukcyjne stanów nadzwyczajnych[475] . Wskazuje on na podmiot wprowadzający stan, czyli Radę Ministrów oraz decydujący o jego przedłużeniu, czyli Sejm. W przeciwieństwie do pozostałych stanów nadzwyczajnych prawodawca przekazał wyłącznie Radzie Ministrów kompetencję do decydowania o uruchamianiu tej instytucji - bez udziału prezydenta czy kontroli ze strony Sejmu. Brak udziału prezydenta jest powszechnie akceptowany, gdyż jest to instytucja o charakterze wewnętrznym i niemilitarnym, jednak brak partycypacji legislatywy określany jest jako dyskusyjny[476]. Prawdopodobnie prawodawca chciał w ten sposób zachęcić do sięgania po tę regulację oraz uznał, że relatywnie niska ingerencja w wolności i prawa obywatelskie w tym stanie nie grozi ani obaleniem demokracji, ani represjami wobec ludności. Oprócz tego

[471]Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit.,* art. 228 ust. 7.

[472] M . Brzeziński, *op. cit.,* s. 176 - 180.

[473]Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit*., art. 233 ust. 2.

[474]*Ibidem*., art.232.

[475]Elementy konstrukcyjne stanów nadzwyczajnych są to charakterystyczne cechy budowy stanu nadzwyczajnego. Jest to zbiór zamknięty składający się z: trybu i celu wprowadzenia, przesłanek zastosowania, czasu i obszaru obowiązywania, środków nadzwyczajnych oraz trybu zniesienia.

[476] M . Brzeziński, *op. cit.,* s. 215.

przepis ten wskazuje na przesłanki, jakie mogą zdecydować o jego wprowadzeniu. Są nimi katastrofa naturalna lub techniczna, noszące znamiona klęski żywiołowej. Dodatkowo w artykule jest wzmianka, że można stan ten proklamować zarówno w celu zapobieżenia skutkom klęski, jak i w celu ich usunięcia. Jest to zupełnie odmienne unormowanie niż w pozostałych stanach, gdzie zagrożenie musi wystąpić by można było stan wprowadzić. Wynika to z charakteru niebezpieczeństw jakim ma być przeciwstawiony - często można je przewidzieć z pewnym wyprzedzeniem (np. skalę fali powodziowej), co ma umożliwić skuteczne przygotowanie do ich odparcia[477]. Wskazano w tym przepisie także na jaki okres czasu można wprowadzić stan (nie dłuższy niż 30 dni) oraz na jakim terenie (na części albo na całym terytorium państwa).

Drugi z artykułów szczegółowych dotyczy zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka, jakich można dokonać w stanie klęski żywiołowej[478]. Przepis ten jest wyjątkowy, gdyż wyłącznie wobec tego stanu zastosowano klauzulę derogacyjną pozytywną[479]. Jest to forma rzadziej używana jednak znacznie lepsza dla obywateli, gdyż dokładnie wiedzą jakich restrykcji mogą się spodziewać, a władza nie ma dowolności ich stosowania[480]. W konstytucji enumeratywnie wymieniono wolności i prawa, których w tym stanie nie wolno ograniczać. Co ciekawe, ustawodawca podwójnie wskazał na wartości, które można regulować - po pierwsze słownie, a po drugie - wskazując artykuły i ustępy konstytucji, w których zostały umieszczone. To również ma na celu usunięcie niejasności oraz wyeliminowanie problemów semantycznych. Dopuszczono ograniczenie: "wolności i praw określonych w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)"[481].

Zgodnie z konstytucyjnym nakazem oraz wobec oczekiwań społecznych, niezwłocznie po wejściu Konstytucji RP w życie, rozpoczęto prace na czterema ustawami dotyczącymi regulacji nadzwyczajnych: stanu wojennego, wyjątkowego, klęski żywiołowej oraz

[477] *Ibidem*, s. 216.

[478] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit.*, art. 233 ust. 3.

[479] Oznacza, że można derogować (ograniczać) wyłącznie enumeratywnie wskazane wolności i prawa, których nie wolno rozszerzać.

[480] M . Brzeziński, *op. cit.*, s. 53.

[481]Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej… *op. cit.*, art . 233 ust. 3.

wyrównywania strat majątkowych z powodu ograniczeń wolności i praw człowieka podczas stanu nadzwyczajnego. Po pięciu latach prac w 2002 r. uchwalono te cztery ustawy, które od tego czasu, ze zmianami, obowiązują do dziś. Kluczową dla niniejszej pracy jest ustawa o stanie klęski żywiołowej, precyzująca założenia konstytucyjne[482].

Ustawa przede wszystkim dookreśla pojęcia, jakimi posługuje się konstytucja. Są to przede wszystkim: klęska żywiołowa, katastrofa naturalna i awaria techniczna. Zawarty w tym akcie słowniczek[483] definiuje je, co pozwala jednoznacznie określić czym jest "katastrofa naturalna lub awaria techniczna o znamionach klęski żywiołowej" będąca konstytucyjną przesłanką wprowadzenia stanu klęski żywiołowej[484]. Klęskę żywiołową zdefiniowano jako: "katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem". Z kolei za katastrofę naturalną uznaje się: "zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu". Awaria techniczna została zaś ujęta jako: "gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości"[485]. Ustawa dodaje, że przyczyną stanu klęski żywiołowej może być "katastrofa naturalna lub awaria techniczna wywołana przez zdarzenie w cyberprzestrzeni lub działania o charakterze terrorystycznym"[486], przy czym cyberprzestrzeń zdefiniowano jako: "przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów, wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami

[482] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002, Nr 62, poz. 558, ze zm.

[483] *Ibidem.*, art 3 ust. 1.

[484] Przesłankę tą powtórzono także w ustawie w art. 2 Ustawy.

[485] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit.*, art. 3 ust. 1.

[486] *Ibidem.*, art. 3 ust. 2 Ustawy.

z użytkownikami"[487]. Powszechnie uważa się, że dodanie tych dwóch przesłanek jest zbędne, gdyż pojęcia katastrofy naturalnej i awarii technicznej są celowo niedookreślone, więc jeśli np. zdarzenie w cyberprzestrzeni miałoby skutki wyczerpujące definicję jednego lub drugiego pojęcia i tak można by zastosować ten stan[488]. Oprócz tego, mimo tych wszelkich definicji, wielu ekspertów wciąż uważa, że ta mnogość pojęć powoduje problemy semantyczne i postuluje ich zmianę oraz ujednolicenie, choć wiązałoby to się z koniecznością zmiany konstytucji[489].

W ustawie doprecyzowano też tryb wprowadzania. Po pierwsze do procesu inicjowania uruchomienia stanu klęski żywiołowej włączono fakultatywny udział wojewodów[490]. Polega on na ich prawie do wnioskowania do Rady Ministrów o wprowadzenie stanu. Oznacza to, że Rada Ministrów może podjąć decyzję samodzielnie lub na podstawie wniosku wojewody, co podkreśla wyraźnie lokalność charakteru klęsk[491]. Warto podkreślić, że uruchomienie tej regulacji zawsze jest fakultatywne i nie ma takich przesłanek, które zmusiłyby Radę Ministrów do jej wprowadzenia. Skonkretyzowano także budowę rozporządzenia wprowadzającego stan wskazując, że musi ono zawierać: "przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także (...) rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela"[492]. Doprecyzowano także sposób podania do opinii publicznej informacji o wprowadzeniu stanu. Ustawa nakazuje wydanie przez właściwego wojewodę obwieszczenia i rozplakatowanie go w miejscach publicznych oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze[493]. Przepis ten jest z jednej strony bardzo konkretny (obwieszczenie wojewody) a przy tym elastyczny, gdyż dopuszcza każdą formę zwyczajowo przyjętą. Wszystko to ma sprawić, by informacja o wprowadzeniu stanu dotarła do jak największej liczby osób, co jest zarówno wypełnieniem zasady legalności, jak i ma ułatwić pracę służb egzekwujących wprowadzone ograniczenia[494]. Prawodawca uwzględnił także postęp techniczny i zobowiązał właścicieli dzienników,

[487] *Ibidem*., art. 3 ust. 1.

[488] M. Brzeziński, *op. cit*., s. 218 oraz K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 110.

[489] M. Smaga, *op. cit.*, s. 19-33.

[490] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit*., art. 5 ust. 1.

[491] Krzysztof Prokop wyraża pogląd, że stan klęski żywiołowej będzie wprowadzany głównie na wniosek wojewodów lepiej znających sytuację lokalną. Zob. K. Prokop, *dz. cyt.*, s. 115.

[492] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit*., art. 5 ust. 2.

[493] *Ibidem*., art. 5 ust. 3.

[494] R. Socha i T. Sokólska, *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010, s.75.

programów radiowych i telewizyjnych do bezpłatnego poinformowania opinii publicznej[495]. Jest to bardzo postępowe rozwiązanie, gdyż obecnie większość ludzi dowiaduje się o wydarzeniach właśnie z mediów a nie ogłoszeń czy plakatów ulicznych.

Oprócz definicji ustawa precyzuje sposób przedłużania i obszar na jakim można go wprowadzić. Konstytucja lakonicznie formułuje, że stan można przedłużyć za zgodą Sejmu. Ustawa zaś stanowi, że można tego dokonać wyłącznie na czas oznaczony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów po wyrażeniu zgody na przedłużenie przez Sejm[496]. Przepis ten jest bardzo krytykowany. Po pierwsze nie podano, jaką większością władza ustawodawcza podejmuje tę decyzję, co sprawia, że stosuje się zwykłą większość głosów. Skutkiem tego większość rządząca może samodzielnie wyrazić zgodę bez brania pod uwagę głosów opozycji. Jest to niewłaściwe, ponieważ Rada Ministrów powoływana jest właśnie przez większość parlamentarną, co może powodować zakulisowe porozumienie się w sprawie przedłużenia, bez brania pod uwagę czynników merytorycznych[497]. Po drugie nie wyrażono, na jaki czas można maksymalnie tego dokonać, co sprawia, że w teorii można by go wydłużyć do np. 20 lat (choć załamałoby to zasadę tymczasowości stanu). Po trzecie przepis nie reguluje, jak często można go przedłużać, więc oznacza to, że Rada Ministrów za zgodą Sejmu może to czynić dowolną ilość razy[498]. Wszystko to sprawia, że doktryna bardzo krytykuje ten przepis jako potencjalnie grożący "dyktaturą parlamentarną"[499]. Obszar terytorialny został określony znacznie czytelniej jako: obszar na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także obszar, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski[500]. Oznacza to, że może być to dowolny teren obejmujący gminę, powiat, województwo lub cały kraj. Odrębnie uregulowane są inne stany, gdyż w nich najmniejszą jednostką terytorialną, na której można stan wprowadzić, jest województwo. Ta odmienność jest chwalonym rozwiązaniem ze względu na często lokalny wymiar klęsk i potrzebę działania na szczeblu gminnym czy powiatowym[501].

---

[495] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit.*, art. 5 ust. 4.

[496] *Ibidem.*, art. 6.

[497] K. Prokop, *op. cit.*, s. 43.

[498] *Ibidem.*, s. 39-40 oraz 119 .

[499] M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 220-221, K. Prokop, *op. cit.*, s. 43 oraz L. Mażewski, *op. cit.*, s. 233.

[500] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit.*, art. 4.

[501] E. Ura, *Uprawnienia organów administracji w czasie klęski żywiołowej,* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów - Ciasna 2002, s. 538-539.

Ustawa precyzyjnie określa też, kto kieruje akcją walki z klęską. Jeśli stan wprowadzono na terenie gminy, to organem decyzyjnym jest właściwy wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Analogicznie, gdy na terenie powiatu - to starosta lub prezydent miasta (w wypadku miast na prawach powiatu), zaś w województwie - wojewoda[502]. Jeśli stan wprowadzono w całym kraju, to za akcję odpowiedzialny jest minister[503]. Oznacza to, że dochodzi do przekazania kompetencji władczych organom jednoosobowym, jednak nie łączy się to z koncentracją tych uprawnień w rękach administracji rządowej[504]. Takie unormowanie ma ułatwić podejmowanie szybkich decyzji w czasie stanu, a po jego zniesieniu, określenie kto jest odpowiedzialny za podjęte działania.

Ustawa określa też tryb zniesienia stanu klęski żywiołowej[505]. W przepisie zawarto informację o tym, że dokonuje tego Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, jeśli ustały przyczyny wprowadzenia stanu. Oznacza to, że stan klęski żywiołowej może zakończyć się z trzech powodów. Po pierwsze wygasa z upływem terminu określonego w rozporządzeniu wprowadzającym. Po drugie w chwili nie wyrażenia zgody na przedłużenie przez Sejm. Po trzecie w chwili gdy zdecyduje o tym Rada Ministrów[506]. Zgodnie z zasadą tymczasowości, gdy rozwiązania nadzwyczajne przestaną być niezbędne, Rada Ministrów ma obowiązek znieść stan klęski żywiołowej.

Środki nadzwyczajne

Najważniejszą częścią ustawy są jednak środki nadzwyczajne. Składają się one z dwóch części: dotyczącej zmiany w sposobie funkcjonowania państwa i tej określającej relacje państwo - obywatel. Pierwsza zawarta jest w rozdziale drugim opisywanej ustawy pod tytułem "zasady działania organów władzy publicznej".

[502] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit*., art. 8.

[503] W przypadku ministra sytuacja nie jest jednoznaczna, gdyż ustawa przewiduje, że powinna to być osoba kierująca resortem ds. administracji, jednak dodano, że może to być także inny minister, który w swych kompetencjach ma sprawy zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, a w przypadku wątpliwości - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Por. art. 8 ust. 4 Ustawy.

[504] K. Prokop, *op. cit.*, s. 140.

[505] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit*., art. 6.

[506] M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 222 oraz K. Prokop, *op. cit.*, s. 121 i 222.

Jak już wspomniano, zależnie od zasięgu terytorialnego wprowadzonego stanu, akcją kieruje właściwy miejscowo: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda lub minister[507].

W przypadku pierwszych czterech podmiotów uzyskują one prawo - do wydawania poleceń wiążących oraz występowania z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych[508]. Pierwsze uprawnienie dotyczy organów podporządkowanych na okres stanu podmiotowi kierującemu, takich jak: organy jednostek pomocniczych, kierownicy jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę/powiat, kierownicy jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy/powiatu, kierownicy służb, inspekcji oraz straży, kierownicy jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy/powiatu[509]. Tym podmiotom organ kierujący może wydać polecenie wykonania określonej czynności, a one zobowiązane są je wykonać[510]. Drugie uprawnienie dotyczy innych jednostek organizacyjnych. W tym przypadku organ kierujący może wystąpić z wnioskiem o wykonanie danej czynności. Tu jednak podmioty mają wybór - mogą wypełnić prośbę lub nie, choć wówczas kierownik akcji powiadamia o tym fakcie organ sprawujący nadzór nad danym podmiotem[511]. Ma to wywrzeć presję także na organy niepodporządkowane do współpracy w walce z zagrożeniem. Jeśli stan klęski żywiołowej jest na terenie powiatu, to starosta ma dodatkowe uprawnienie do kierowania wójtami, burmistrzami i prezydentami miast (za wyjątkiem prezydentów miast na prawach powiatu) - zostają mu oni podporządkowani[512]. Jeśli natomiast stan wprowadzono na terenie województwa, to analogicznie starostowie są podporządkowani wojewodzie[513]. Niezależnie od obszaru wprowadzonego stanu klęski żywiołowej wojewoda ma prawo zawiesić wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starostę w nadzwyczajnych uprawnieniach, jeśli jest on niezdolny do kierowania lub czyni to niewłaściwie[514]. Wówczas powołuje pełnomocnika, który odpowiada wyłącznie za nadzwyczajne kompetencje nadane wraz ze stanem. Oznacza to, że nie dochodzi do odwołania danego organu samorządowej egzekutywy, ani zawieszenia na jakiś czasu.

[507] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit*., art. 8.

[508] *Ibidem*., art. 8 i 9.

[509] *Ibidem*., art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2.

[510] M. Smaga, *op. cit*., s. 227.

[511]Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit*., art. 9 ust. 3 oraz art. 10 ust. 3.

[512] *Ibidem*., art. 9 ust. 4.

[513]*Ibidem*., art. 10 ust. 4.

[514] *Ibidem*., art. 9 ust. 5 oraz art. 10 ust. 5.

Pełni on dalej swoje zwykłe obowiązki, a pełnomocnik przejmuje wyłącznie sprawy związane z sytuacją nadzwyczajną i kierowaniem akcją.

Rola wojewody została uregulowana odmiennie, gdyż tu nie ma uprawnień do wydawania poleceń wiążących czy też wniosków o wykonanie czynności niezbędnych. Wyraźnie zaznaczono, że nie tylko kieruje akcją, ale także zostają mu podporządkowane: "organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej"[515]. Oznacza to, że podmioty te muszą wykonywać jego polecenia. Dodatkowym, nie występującym na żadnym innym poziomie, uprawnieniem jest dysponowanie Siłami Zbrojnymi RP[516]. Ustawa ta przewiduje, że w przypadku gdy jest to konieczne i występuje niewystarczalność innych sił oraz środków, można skierować do pomocy odziały Sił Zbrojnych. Co ważne, pozostają one w dotychczasowej strukturze dowodzenia, a wojewoda ma tylko prawo do dysponowania nimi[517]. Skutkiem tego wojewoda może określić charakter i rejon działania (np. ratowanie osób, które odcięła rzeka podczas powodzi), ale to dowódca jednostki podejmuje decyzje taktyczne (np. czy użyć amfibii czy helikopterów itp.). Ustawodawca nałożył także obowiązek wydania rozporządzenia, które ma doprecyzować kompetencje zasad udziału wojska[518]. Oprócz tego wojewoda w może zostać zawieszony w nadzwyczajnych uprawnieniach przez właściwego ministra, jeśli stwierdzi on jego niezdolność lub niewłaściwe kierowanie[519]. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na terenie całego kraju podlega on właściwemu ministrowi[520]. Minister ten może wydawać wówczas polecenia wiążące wobec organów administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego[521]. Polecenia te są obligatoryjne, lecz jeśli dany organ odmówi ich wykonania, to w przypadku organów rządowych zawiadamia się o tym fakcie Prezesa Rady Ministrów. Z kolei wobec organów samorządu terytorialnego

[515] *Ibidem*., art. 11 ust. 1-2.

[516] K. Prokop, *op. cit*., s. 158.

[517] *Ibidem.*, art. 18 ust. 1-2.

[518] *Ibidem.*, art. 18 ust. 3.

[519] *Ibidem*., art. 11 ust. 4.

[520] *Ibidem*., art. 11 ust. 3.

[521] *Ibidem*., art. 13 ust. 1.

minister może zawiesić ich nadzwyczajne uprawnienia oraz wyznaczyć pełnomocnika do ich wykonywania, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów[522].

Ustawa nakłada też obowiązek współpracy wszystkich podmiotów uczestniczących w akcji[523], w tym także organizacji pozarządowych[524] oraz wskazuje na organy, które muszą obligatoryjnie uczestniczyć w zwalczaniu klęski[525]. Poza tym nakłada obowiązek informowania prezydenta o bieżącej sytuacji i podejmowanych działaniach[526]. Wszystko to ma sprawić, by działania były skoordynowane, szybkie i efektywne, a przy tym transparentne.

Drugą częścią środków nadzwyczajnych są ograniczenia wolności i praw człowieka, o czym traktuje rozdział trzeci ustawy o stanie klęski żywiołowej. Wielu specjalistów uważa wręcz, że istotą stanów nadzwyczajnych są właśnie ograniczenia praw i wolności[527]. Ustawa precyzuje przepis konstytucyjny wskazując enumeratywnie, jakie konkretnie rodzaje praw można ograniczyć i jakie obowiązki można nałożyć na obywateli[528]. Jednakże wymienione wartości nie podlegają restrykcjom automatycznie z wraz z wprowadzeniem stanu. Prawodawca wprowadził wielostopniowy system zabezpieczenia obywateli przed nadużyciami. Po pierwsze można ograniczać tylko prawa wskazane w konstytucji i ustawie. Po drugie każdorazowo spośród tych praw Rada Ministrów wybiera przydatne w danej klęsce i musi je zawrzeć w rozporządzeniu wprowadzającym stan. Po trzecie nie oznacza to jeszcze ich obowiązywania, gdyż każdorazowo właściwy miejscowo wójt/burmistrz/prezydent miasta/starosta/wojewoda musi wprowadzić dane ograniczenie[529]. Warto zauważyć, że brak jest informacji o wprowadzaniu ograniczeń w wypadku wprowadzenia stanu klęski w całym kraju, gdyż właściwy minister nie posiada takiego uprawnienia[530]. Generalnie restrykcje można nałożyć w dwóch formach - albo zarządzenia/rozporządzenia, albo decyzji. Pierwsza jest generalną i obowiązuje na terenie całej gminy lub powiatu w przypadku zarządzenia, bądź na terenie całego województwa w przypadku rozporządzenia. Druga jest aktem

[522] *Ibidem*., art. 13 ust. 2.

[523] *Ibidem*., art. 15.

[524] *Ibidem*., art. 19.

[525] *Ibidem*., art. 17.

[526] *Ibidem*., art. 16.

[527] K. Prokop, *op. cit.*, s. 123.

[528] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit*., art. 21-22.

[529] *Ibidem*., art. 23 ust. 1.

[530] *Loc. cit.*

indywidualnym skierowanym do danej osoby. Ustawa precyzuje jak powinny być zbudowane obie formy aktów[531], sposób ich ogłaszania[532] (w przypadku rozporządzeń lub zarządzeń), odwoływania[533] (w przypadku decyzji) oraz uchylania[534]. Dopiero spełnienie tych wszystkich wymogów sprawia, że można ograniczyć dane prawo jednostki lub grupy, bądź nałożyć na nie obowiązki. Jedynie ograniczenia w transporcie lub łączności nakłada w drodze rozporządzenia właściwy minister (odpowiednio ds. transportu i łączności), gdy jest to niezbędne dla efektywnych działań ratowniczych[535]. Warto podkreślić, że restrykcje dotyczą wszelkich osób, których dotykają - zarówno fizycznych (obywateli RP oraz cudzoziemców), jak i prawnych[536]. Dodatkowo nałożono na redaktorów dzienników, nadawców radiowych i telewizyjnych obowiązek nieodpłatnego oraz niezwłocznego informowania o nałożonych obowiązkach lub wprowadzonych ograniczeniach swobód obywatelskich[537]. Za łamanie ograniczeń bądź niewywiązywanie się ze świadczeń, grożą sankcje karne wyszczególnione w czwartym rozdziale ustawy. Generalnie karą może być albo grzywna, albo areszt[538], zaś postępowania są prowadzone w trybie przyspieszonym[539]. Postępowania wszczęte lub nałożone kary są kontynuowane także po ustąpieniu stanu nadzwyczajnego[540].

Obecnie do ustawy o stanie klęski żywiołowej wydano wyłącznie jedno rozporządzenie[541], nakazane przez ustawę. Dotyczy ono szczegółowych zasad użycia Sił Zbrojnych podczas stanu klęski żywiołowej. W szczególności enumeratywnie wymieniono w nim, jakie działania ratownicze lub prewencyjne może wojsko wykonać. Są to m.in.: ewakuowanie ludności, zadania poszukiwawcze, ochrona mienia, izolowanie

[531]Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej… *op. cit.*, art. 23 ust. 3.

[532]*Ibidem*., art. 23 ust. 2.

[533]*Ibidem.*, art. 23 ust. 4.

[534] *Ibidem*., Art. 23 ust. 5-6.

[535]*Ibidem.*, art. 24-25.

[536] *Ibidem*., art. 20.

[537]*Ibidem.*, art. 26.

[538] *Ibidem*., art. 27 ust. 1.

[539] *Ibidem*., art. 27 ust. 2.

[540] *Ibidem.*, art. 28.

[541]Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, Dz. U. 2003, Nr 41, poz. 347.

terenu, czy użycie specjalistycznego sprzętu[542]. Poza tym powtórzono założenia ustawowe dotyczące kompetencji wojewody dysponowania tymi siłami oraz swobodę dowódcy danej jednostki co do stosowanych metod działania[543]. W związku z tym rozporządzenie to nie reguluje szczegółów działania przekazanych Sił Zbrojnych[544]. Poza tym aktem nie ma więcej rozporządzeń odnoszących się do kwestii stanu klęski żywiołowej, co pokazuje brak zainteresowania prawodawcy w zakresie uszczegółowienia tych przepisów.

Zakończenie

Podsumowując można stwierdzić, że stan klęski żywiołowej jest nowoczesną instytucją, po raz pierwszy uregulowaną w Polsce w 1997 r. Obecne rozwiązanie prawne jest pierwszym jakie powstało, co sprawia, że obarczone jest pewną ilością niedociągnięć. Liczne problemy terminologiczne oraz nieścisłości powodują, że w regulacji są luki, które mogą budzić niechęć do jej stosowania. Instytucja ta miała być w zamierzeniu na wskroś praktyczna - ułatwiać koordynacje różnych podmiotów i intensyfikować siły oraz środki do walki z klęską. Tak się jednak nie stało. Nadmierne zabezpieczenia przed represyjnością ze strony władzy podyktowane złymi doświadczeniami stanu wojennego sprawiają, że stan klęski żywiołowej jest nieatrakcyjny dla rządzących. Praktyka potwierdza rozważania specjalistów zajmujących się tą tematyką - od 11 lat obowiązywania ustawy stanu nie wprowadzono ani razu. Należy pamiętać jak duże oczekiwania z tą regulacją mieli ludzie po powodzi tysiąclecia, kiedy mówiono, że jak uchwalone zostaną nowoczesne przepisy prawne, to będą stosowane. Mimo wielu klęsk żywiołowych, które nawiedziły Polskę w latach 2002-2013, a w szczególności podczas tragicznej powodzi 2010 roku, która przyniosła śmierć ponad 30 osób, nie zdecydowano się na sięgnięcie po tę regulację. Właśnie brak praktyki, mimo zapotrzebowania, jest największą wadą tej instytucji. Mimo to, posiada ona także wiele zalet, takich jak: zastosowanie derogacji pozytywnej, zasada jednolitego i jednoosobowego kierownictwa, czy też podporządkowanie uczestniczących podmiotów przedstawicielom egzekutywy na różnych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Możliwość wprowadzenia stanu na terenie np. jednego powiatu także jest atutem tej regulacji, gdyż dostrzeżono współczesne tendencje do skuteczności decentralizacji, co jest ważne w szczególności wobec lokalnych zagrożeń. Także rodzaj świadczeń oraz obowiązków, jakie

[542] *Ibidem.*, § 2.

[543] *Ibidem.*, § 4.

[544] *Ibidem.*, § 3.

można wprowadzać jest dobrze przemyślany i dostosowany do zagrożeń wywoływanych przez klęski żywiołowe. Można stwierdzić, że regulacja ta jest słuszna, nowoczesna oraz jest na nią zapotrzebowanie. Jednakże brak zainteresowania, zarówno legislatywy (brak nowelizacji błędów i uchybień wytkniętych przez doktrynę), jak i egzekutywy (brak rozporządzeń wykonawczych) sprawia, że stan klęski żywiołowej pozostanie interesującą instytucją o ogromnym potencjalne, jednak bez zastosowania w praktyce.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.
2. Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., Federalny Dziennik Ustaw, 1949, część III, sekcja 100-1, ze zm.
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002, Nr 62, poz. 558, ze zm.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, Dz. U. 2003, Nr 41, poz. 347.
5. Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
6. Łodziński W. i Tarnowski J., *Raport z potopu '97*, Wrocław 1997.
7. Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne: Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010.
8. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
9. Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
10. Socha R. i Sokólska T., *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010.
11. Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, "Studia Nauk Politycznych", 1983, zeszyt 3.
12. Ura E., *Uprawnienia organów administracji w czasie klęski żywiołowej,* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów - Ciasna 2002.
13. Wojtyczek K., *Konieczność jako legitymizacja działań władzy w demokratycznym państwie prawnym*, "Państwo i Prawo", 1994, zeszyt 9.
14. Obrona Cywilna, *Największe powodzie w Polsce*, http://obronacywilna.pl/51-powodzie.html [dostęp 31.07.2013].

ROZDZIAŁ XIV

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO FORMA DECENTRALIZACJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ewelina Babula[545],

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd terytorialny, samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd wojewódzki

Keywords: decentralization, local government, municipal government, county government, the provincial government

Streszczenie

Decentralizacja władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny stanowi istotną zasadę konstytucyjną, wynikającą z artykułu 15 Ustawy zasadniczej. Decentralizacja to proces polegający na przekazywaniu zadań przez organy centralne jednostkom organizacyjnym niższego rzędu. Ma ona na celu odciążenie administracji centralnej, a także zapewnienie udziału we władzy lokalnym społecznościom oraz wyłonionym przez nie organom. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji administracji publicznej. Przedmiotem opracowania są również zalety I wady tego procesu.

Dyskusje toczone na temat decentralizacji pozostają ciągle aktualne. Kwestia ta powiązana jest z rozwojem państwa, jego ustrojem oraz rozwojem historycznym.[546] Zgodnie z Konstytucją Polska jest krajem unitarnym, tzn. jednolitym, w którym samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę. Obok zadań własnych, z których najważniejszym jest zaspakajanie potrzeb lokalnej społeczności, realizuje zadania zlecone z zakresu administracji

[545] **Ewelina Babula –** absolwentka studiów licencjackich na kierunku administracja Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu.

[546] S. Kantyka, *Zasada decentralizacji oraz pomocniczości w funkcjonowaniu administracji publicznej,* [w:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.) *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne,* Warszawa 2007, s. 32.

rządowej, co odbywa się na zasadach określonych w ustawach. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji administracji publicznej.

Pojęcie decentralizacji

Decentralizacja jest kluczowym pojęciem tego opracowania. W literaturze można odnaleźć wiele jej definicji. Zgodnie z Encyklopedią PWN jest to przekazywanie zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, które swoim zakresem obejmuje również możliwość rozszerzania zakresu uprawnień organów niższego szczebla do samodzielnego podejmowania decyzji głownie w dziedzinach: administracyjnej, ekonomicznej i społecznej[547].

Decentralizacja a centralizacja

Często pojęcie decentralizacji zestawiane jest z pojęciem sobie przeciwnym, a mianowicie – centralizacją. Pojęcia te określają powiązania między pomiotami. W praktyce zjawiska ta nie występują w postaci wyłącznego stosowania jednej albo drugiej koncepcji, występują raczej modele mieszane. Centralizacja i decentralizacja dotyczą nie tylko struktur administracji, stosowane są również w naukach politycznych, ekonomicznych, a także w zarządzaniu. W obrębie prawa administracyjnego pojęcia te zostały wyodrębnione ze względu na potrzebę określenia zależności między organami znajdującymi się w jej strukturze, w szczególności relacji pomiędzy organami wyższego i niższego rzędu.

Relacje pomiędzy organami wyższego i niższego rzędu w centralizacji:

- hierarchiczna zależność między poszczególnymi podmiotami znajdującymi się w strukturze pionowej; pomiędzy organami niższego i wyższego szczebla występuje zależność osobowa i służbowa; można mówić nawet o pełnym uzależnieniu służbowym i osobowym,
- charakterystyczne dla centralizacji jest kierownictwo, które jest związane ze wzmiankowaną zależnością, zarówno o charakterze osobowym, jak i służbowym; kierownik wyposażony jest w rozbudowane kompetencje w zakresie możliwości

[547] encyklopedia.pwn.pl/haslo/3891216/decentralizacja.html.

merytorycznych i służbowych. Ponosi on odpowiedzialność za sprawne działanie określonej jednostki.

- nadzór w centralizacji oznacza możliwość władczego ingerowania w działalność organu nadzorowanego przez organ wyższego stopnia.

Relacje pomiędzy organami wyższego i niższego rzędu w decentralizacji:

- przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na organy niższego szczebla, które oparte jest na zasadzie subsydiarności (pomocniczości), brak hierarchicznego podporządkowania,
- wynikający z braku hierarchicznego podporządkowania brak instytucji kierownictwa i zależności z nią związanej, organy niższego stopnia są samodzielne i niezależne, co wiąże się również z odpowiedzialnością tych organów za własne działanie,
- nadzór nad działalnością podmiotów w strukturze zdecentralizowanej jest prowadzony przez uprawnione organy i dotyczy tylko określonej części ich uprawnień[548].

Jak stwierdza H. Izdebski, o decentralizacji możemy mówić, tam gdzie wcześniej wystąpił proces centralizacji[549].

Decentralizacja a zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości stanowi podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do ich podziału między samorząd terytorialny i państwo a następnie przypisania odpowiedzialności za realizację tych zadań poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego oraz aparatu państwowemu[550]. Zasada pomocniczości została wyrażona już w Preambule Konstytucji RP (Konstytucję ustanawia się: „jako prawa podstawowe dla państwa […] oparte na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot")[551]. Zasada decentralizacji stanowi konkretyzację konstytucyjnej zasady pomocniczości[552]. Z zasady tej wynika bezpośredni postulat decentralizacji zadań publicznych, czyli takiego podziału zadań, by jak największa ich część była realizowana przez władze lokalne, a w wielopoziomowych strukturach władz lokalnych poszczególne

[548] M. Rojek, *Struktura administracji, związki pomiędzy organami administracji*, [w:] B. Orlik, A. Puczko, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2011, s. 42.

[549] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*., Warszawa 2009, s. 23.

[550] E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 20.

[551] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

[552] H. Izdebski, *op. cit.*, s. 25.

zadania powinny być realizowane przez najbliższy obywatelowi szczebel tej władzy publicznej, który zadanie to może wykonywać w sposób efektywny[553].

Pojęcie samorządu terytorialnego

Kolejnym kluczowym pojęciem niniejszego opracowania jest pojęcie samorządu terytorialnego. Według Encyklopedii PWN jest to rodzaj samorządu, który obejmuje wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podstawowego podziału terytorialnego.[554] Samorząd terytorialny jest to wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publicznoprawny), w której członkowstwo powstaje z mocy prawa, powoływana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i w określonych przepisami prawa formach. Ł. Moczuło wyróżnia następujące cechy tej administracji:

- ma charakter przedstawicielski pod kontrolą grupy (jednostek samorządu terytorialnego),
- jest częścią dwutorowego aparatu administracji państwowej,
- jest zdecentralizowana,
- podlega nadzorowi administracji rządowej[555].

Według B. Dolnickiego samorząd terytorialny to jednostka o charakterze korporacyjnym, która posiada osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach określonej prawnie niezależności i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu[556].

Z. Leoński do konstytutywnych cech samorządu terytorialnego zalicza:

- korporacyjny, zrzeszeniowy charakter mający wyraz w przyznaniu określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawa do zarządzania sprawami o znaczeniu lokalnym,
- grupy społeczne te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie, z mocy ustawy, członkowstwo nie jest wynikiem dobrowolnego oświadczenia woli,
- zadania wykonywane przez te grupy i wyłonione przez nie organy należą do zadań administracji publicznej,

[553] E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *op. cit.*, s. 20.

[554] encyklopedia.pwn.pl/haslo/3971731/samorzad-terytorialny.html

[555] Ł. Moczuło, *Samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] B. Orlik, A. Puczko, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 56.

[556] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 37.

- realizacja wspomnianych zadań odbywa się na zasadach samodzielności, decentralizacji, nadzór nad działalnością samorządu możliwy jest wyłącznie w formach przewidzianych ustawą i nienaruszających samodzielności[557].

Jak stanowi Europejska Karta Samorządu Lokalnego[558] w artykule 3 ustęp 1 samorząd terytorialny oznacza: „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców".

Miejsce samorządu terytorialnego w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce nie jest dokładnie określony w Konstytucji. Artykuł 15 Ustawy Zasadniczej jest gwarancją decentralizacji zadań publicznych, natomiast pozostałe kwestie reguluje ustawodawstwo. Decentralizacja obejmuje zarówno przekazywanie zadań w płaszczyźnie pionowej, jak w układzie poziomym, jednak tutaj występują znaczne ograniczenia, które mają związek z faktycznymi możliwościami realnej rozbudowy aparatu centralnego.[559] Pojemność kompetencyjna organów znajdujących się na tym szczeblu jest ograniczona, co podkreśla rolę decentralizacji zadań społecznych państwa opartej na samorządzie terytorialnym. Jej celem jest odciążenie władz centralnych od wykonywania spraw szczegółowych, co pozwala na skoncentrowanie się na sprawach o charakterze bardziej ogólnym. Równocześnie dla struktur terenowych oznacza to skuteczniejsze załatwianie spraw lokalnych[560].

Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego zostały unormowane w drodze ustawodawstwa zwykłego, w szczególność w następujących ustawach ustrojowych:

- ustawie z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym[561],
- ustawie z dnia 5 czerwca 1998r. samorządzie powiatowym[562],

[557] Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP,* Warszawa 2006, s. 6.

[558] Europejska Karta Samorządu Lokalnego to umowa międzynarodowa sporządzona w Strasburgu 15. października 1986r. Europejska Karta Samorządu Lokalnego została ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia. 1993 roku, natomiast weszła w życie w 1994r. Dz. U. 1994.124.607 , ze zm.

[559] Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w Konstytucji RP, [w:] „Samorząd terytorialny" 2002 nr 3, s. 3-4.

[560] W. Wytrążek, Decentralizacja administracji publicznej, [w:] http://www.kul.lublin.pl/files/42/Decentralizacja.pdf, (19:00 10. 08.2013) , s. 6

[561] Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz. U. 2001 Nr 141 poz. 1591, ze zm.

- ustawie z dnia 5 czerwca 1998r. samorządzie województwa[563].

Ważna grupa regulacji dotyczących samorządu terytorialnego znajduje się w ustawach prawa materialnego, takich jak:

- ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[564],
- ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[565],
- ustawa z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane[566] ,
- ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa[567].

Obraz decentralizacji władzy publicznej na rzecz samorządu powstaje na podstawie analizy wyżej wymienionych ustaw. W literaturze decentralizacja na szczeblu gminy i powiatów określona została jako znaczna, natomiast na szczeblu wojewódzkim ma ona mniejszy zakres[568].

1.1. Decentralizacja na rzecz samorządu a podział terytorialny państwa

Miejsce i rola samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej ma wpływ na ustrój terytorialny państwa, który wyznaczany jest również przez zasadniczy podział terytorialny. Podział terytorialny, jak pisze profesor Fundowicz, jest to: *względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa, które dokonywane jest dla pewnej grupy lub określonych jednostek organizacyjnych państwowych, wykonujących zadania państwa*.[569] Podział terytorialny dzieli się na zasadniczy, pomocniczy i specjalny. Podział zasadniczy jest dokonywany dla potrzeb samorządu terytorialnego oraz organów rządowej administracji zespolonej. Pomocniczy podział terytorialny pełni rolę uzupełniającą w stosunku do podziału zasadniczego, tworzony jest w celu wykonywania zadań należących do podstawowych organów terenowych, np. jednostkami pomocniczymi w gminie są: sołectwa, osiedle, dzielnice. Podział specjalny jest tworzony dla wyspecjalizowanych działów administracji

---

[562] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r samorządzie powiatowym Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578, ze zm.

[563] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. samorządzie województwa Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576, ze zm.

[564] Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz.415, ze zm.

[565] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz. U. 1997 r. Nr 115 poz. 741, ze zm.

[566] Ustawa z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz. 414ze zm.

[567] Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa Dz. U. z 1998 r. nr 106, poz. 668, ze zm.

[568] Decentralizacja administracji publicznej, [w:] http://www.kul.lublin.pl/files/42/Decentralizacja.pdf, s.7 (10. 08.2013).

[569] S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 93.

państwowej, a jego organizacja jest dostosowana do specyfiki wykonywanych przez te organy zadań[570].

Podział zasadniczy zgodnie z artykułem 15 ustęp 2 Konstytucji powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Problematyka podziału terytorialnego jest obecnie uregulowana w ustawie z dnia 24 lipca 1998r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa[571] oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikami[572] Obecnie w Polsce istnieje trzy stopnie zasadniczego podziału terytorialnego:

- gmina,
- powiat,
- województwo.

Miejsce gminy w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej

Gmina jest podstawową jednostką podziału terytorialnego. Termin ten po raz pierwszy w Polsce został użyty w 1908r., w dekrecie o gminach w Księstwie Warszawskim. Słowo „gmina" pochodzi od niemieckiego *gemein*, co oznacza „wspólny", „pospolity", „nieobyczajny". Termin ten pojawił się i utrwalił dzięki przybywającym z Niemiec mieszkańcom[573].

Zgodnie z artykułem 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Na pojęcie gminy składa się zgodnie z artykułem 1. ust 2. Wspólnota samorządowa oraz określone terytorium. Gminna wspólnota samorządowa obejmuje więc z mocy prawa mieszkańców gminy osiadłych na terytorium gminy. Gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność , posiada osobowość prawną, jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Mieszkańcy gminy wyrażają swoją wolę w głosowaniu powszechnym – przez wybory

[570] A. Filipowicz, *Podstawy prawa dla ekonomistów. Podręcznik dla studentów ekonomii i zarządzania,* Warszawa 2006, s. 121-122.

[571] Ustawa z dnia 24 lipca 1998r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa Dz. U. z 1998r. nr 96, poz. 603, ze zm.

[572] Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem Dz. U. z 1998 r. nr 103, poz. 652, ze zm.

[573] P. Solarz, *Państwo-samorząd regionalny i lokalny,* Warszawa 2008, s. 19.

i referendum, lub za pośrednictwem organów gminy.[574] Organem stanowiącym gminy jest rada gminy/ rada miejska, natomiast organem wykonawczym wójt/burmistrz/ prezydent miasta.

Podstawowym zadaniem gminy, zgodnie z artykułem 7. ustęp 1. jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jest to tzw. domniemanie kompetencji. Gmina wykonuje zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej, co stanowi wyraz decentralizacji zadań publicznych. Podział na zadania własne i zlecone ma szczególne znaczenie w sferze organizacyjnej, finansowej oraz nadzoru sprawowanego nad działalnością gminy. Realizowanie zadań własnych finansowane jest ze środków własnych oraz subwencji ogólnej. Nadzór finansowy w tym zakresie sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe uwzględniając jedynie kryterium zgodności z prawem. Zadania zlecone natomiast to te zadania, które zostały przekazane przez inne jednostki samorządu terytorialnego lub administrację rządową. Realizacja zadań finansowana jest z budżetu podmiotu zlecającego[575]. Nadzór finansowy nad realizacją tych zadań obejmuje następujące kryteria: zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności

Powiat w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej

Powiat zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym to lokalna wspólnota samorządowa, która wykonuje zadania publiczne o charakterze ponad-gminnym wymienione w ustawie, zatem zadania te nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Podobnie jak w przypadku gmin, zadania powiatu można podzielić na dwie kategorie. Są to zadania własne wyliczone w artykule 4. ustęp 1 ustawy o samorządzie powiatowym, oraz zadania zlecone uregulowane w artykule 5. tej ustawy[576]. Organem uchwałodawczym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu, natomiast organem wykonawczym jest zarząd na czele ze starostą. Powiaty są drugim rodzajem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce[577].

[574] A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy,* Warszawa 2008, s. 39.

[575] Ł. Moczuło, *op cit.,* s. 59.

[576] M. W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja.,* Lublin 2011, s. 19.

[577] P. Chmielnicki, *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce,* Warszawa 2006, s.119.

Województwo w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa mieszkańcy województwa z mocy prawa tworzą regionalną wspólnotę samorządową, która posiada osobowość prawną. Zadania samorządu wojewódzkiego są specyficzne ze względu na równoległe funkcjonowanie na szczeblu wojewódzkim administracji rządowej. Do zadań samorządu województwa należą wszystkie zadania publiczne o charakterze wojewódzkim niezastrzeżone ustawami na rzecz administracji rządowej, jest to tzw. domniemanie kompetencji. Swoje zadania samorząd ten wykonuje za pośrednictwem jego organów. Są nimi sejmik województwa, czyli organ o charakterze stanowiącym i kontrolnym województwa, zarząd województwa z marszałkiem województwa jako przewodniczącym na czele jako organ wykonawczy[578].

Plusy i minusy decentralizacji

Celem administracji jest służba obywatelom. Wypełnianie zadań publicznych przez samorządy lokalne jest czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce tych podmiotów, szczególnie jeżeli bierzemy pod uwagę zasadę, że „działania samorządów dążą do zapewnienia mieszkańcom dostępu do usług, a nie są celem samym w sobie".

Według W. Wytrążka do najważniejszych zalet decentralizacji zalicza:

- samodzielne wykonywanie powierzonych zadań daje większy wpływ na kształtowanie sytuacji regionalnej,
- powszechnie wiadomo, że bardziej dba się o coś własnego niż coś powierzonego z konieczności,
- wzrasta świadomość społeczna i kreatywność, obywatele zaczynają włączać się w działanie samorządu, wiedząc, że los ich społeczności zależy od nich samych,
- demokratyzacja, upodmiotowienie jednostek lokalnych wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszerzeniu zakresu wolności,
- możliwość działania zbiorowego i indywidualnego w zakresie zaspokajania potrzeb stają się bardziej zaangażowani i sprawni w wymiarze indywidualnym i społecznym,

[578] Ł. Moczuło, *op. cit.*, s. 81.

- umacniają się więzi społeczne, wzrasta integracja społeczna mieszkańców i ich zbiorowości, - decydent jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje lepsze informacje (z mniejszymi deformacjami i przekłamaniami),
- zmniejsza się stopień hierarchicznego podporządkowania, będącego źródłem niskiej sprawności administracji (takiej jak na przykład w czasach PRL-u)
- wzrasta kultura administracji a skuteczne mechanizmy demokracji lokalnej ograniczają warunki zaistnienia centralistyczno-biurokratycznych dysfunkcji[579].

Decentralizacja oprócz licznych zalet posiada również wady. Jako wady decentralizacji wskazuje się najczęściej następujące zjawiska i poglądy:

- decentralizacja prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa,
- brak spójności aparatu terenowego, czasem nieopłacalność wprowadzenia na niższych szczeblach niektórych rozwiązań,
- niebezpieczeństwo niepodejmowania działań niepopularnych, chociaż koniecznych, szczególnie jeśli organom pochodzącym z wyboru zależy na ponownym wyborze.
- decentralizacja nie może być stosowana w niektórych rodzajach administracji wymagających jednolitości działania w skali państwa i większej dyscypliny[580]

Reasumując, należy stwierdzić, iż podstawową zdecentralizowanej administracji publicznej jest samorząd terytorialny. Zasada decentralizacji władzy państwowej jest konstytucyjną zasadą ustrojową wynikającą z artykułu 15 ustawy zasadniczej, która ma implikacje m.in. w sferę podziału terytorialnego państwa. Zasada ta stanowi konkretyzację zasady pomocniczości. Celem decentralizacji jest odciążenie władz centralnych od wykonywania spraw szczegółowych, co pozwala na skoncentrowanie się na sprawach o charakterze bardziej ogólnym. Równocześnie dla struktur terenowych oznacza to skuteczniejsze załatwianie spraw lokalnych. Decentralizacja ma liczne zalety przede wszystkim możliwość kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, lepsza jakość świadczonych usług (organy znajdują się bliżej obywateli, mogą lepiej poznać ich potrzeby).

[579] W., Decentralizacja administracji publicznej, [w:] http://www.kul.lublin.pl/files/42/Decentralizacja.pdf, (10. 08.2013), s. 11.

[580] W. Wytrążek, Decentralizacja administracji publicznej, [w:] http://www.kul.lublin.pl/files/42/Decentralizacja.pdf, (10. 08.2013) , s. 12.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483, ze zm.
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15. października 1986r. Dz.U. 1994.124.607 , ze zm.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz. U. 2001 Nr 141 poz. 1591, ze zm.
4. Ustawa z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz. 414, ze zm.
5. Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz.415, ze zm.
6. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz. U. 1997 r. Nr 115 poz. 741ze zm.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r samorządzie powiatowym Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578, ze zm.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. samorządzie województwa Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576, ze zm.
9. Ustawa z dnia 24 lipca 1998r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa Dz. U. z 1998r. nr 96, poz. 603, ze zm.
10. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa Dz. U. z 1998 r. nr 106, poz. 668, ze zm.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem Dz. U. z 1998 r. nr 103, poz. 652, ze zm.
12. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy,* Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
13. Chmielnicki P., *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych*, [w:] Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
14. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
15. Filipowicz A., *Podstawy prawa dla ekonomistów. Podręcznik dla studentów ekonomii i zarządzania*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006.

16. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II, Lublin 2005.
17. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2009.
18. Kantyka S., *Zasada decentralizacji oraz pomocniczości w funkcjonowaniu administracji publicznej*, [w:] Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M. (red.) *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
19. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006.
20. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2007.
21. Moczuło Ł, *Samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] Orlik B., Puczko A., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
22. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP"*, [w:] *Samorząd terytorialny* 2002 nr 3.
23. Solarz P. , *Państwo-samorząd regionalny i lokalny*, VIZJA PRESS & IT, Warszawa 2008.
24. Rojek M., *Struktura administracji, związki pomiędzy organami administracji*, [w:] Orlik B., Puczko A., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
25. Sienkiewicz M. W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Wydawnictwo Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
26. Encyklopedia PWN hasło: samorząd terytorialny: encyklopedia.pwn.pl/haslo/3971731/samorzad-terytorialny.html
27. Encyklopedia PWN, hasło decentralizacja: encyklopedia.pwn.pl/haslo/3891216/decentralizacja.html
28. Wytrążek W., Decentralizacja administracji publicznej, [w:] http://www.kul.lublin.pl/files/42/Decentralizacja.pdf, (10. 08.2013).

ROZDZIAŁ XV

POZYCJA USTROJOWA WÓJTA W ŚWIETLE USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM

Tymon Markiewicz[581],

Słowa kluczowe: wójt, gmina, egzekutywa, samorząd terytorialny
Keywords: a mayor, a borough, an executive, local government/council

Streszczenie

W artykule przedstawiono podstawowe zagadnienia dotyczące pozycji ustrojowej wójta, w szczególności sposobu uzyskania i utraty mandatu, wykonywanych zadań oraz udziału w związkach międzygminnych.

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny w obecnej formie jest w prawie polskim instytucją stosunkowo młodą, zwłaszcza w porównaniu z innymi gałęziami prawa, takimi jak prawo karne lub cywilne. W doktrynie istnieją różne definicje samorządu terytorialnego, które mimo rozbieżności oscylują wokół wspólnego sensu. Samorząd terytorialny określa się jako organizację mieszkańców danego regionu, którzy mają wspólne sprawy i interesy wynikające z sąsiedztwa[582]. Należy zwrócić uwagę na znaczącą rolę czynnika społecznego w istocie samorządu. Odwołując się do definicji administracji w ogóle, której twórcą jest prof. J. Boć, administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach[583]. Istotną rolę w realizowaniu tych potrzeb spełnia na poziomie gminy wójt, który jest organem

[581] **Tymon Markiewicz** - student III roku prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

[582] E. Olejniczak – Szałowska, *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 358.

[583] J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2004, s. 16.

wykonawczym gminy i przedstawicielem mieszkańców wspólnoty samorządowej. Pozycja wójta w ustroju samorządu terytorialnego jest w dużej mierze określona w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95 ze zm.)[584].

Wójt – aspekt historyczny, nazewnictwo

Każda jednostka samorządu terytorialnego (przy czym uwaga autora skupia się na jednostce jaką jest gmina) to wspólnota obywateli oraz odpowiednie terytorium. Rola obywateli jest wynikiem konstytucyjnej zasady suwerenności Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej[585]. Zgodnie z treścią u. sam. gmin. wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa jej mieszkańcy, podejmujący rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (formy demokracji bezpośredniej) lub za pośrednictwem organów gminy (demokracja pośrednia). Są nimi, jako organ stanowiący i kontrolny, rada gminy oraz wójt sprawujący władzę wykonawczą.

Do określenia organu egzekutywy ustawodawca w u. sam. gmin. stosuje nazwę „wójt", jednak z zastrzeżeniem, że wszędzie, gdzie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta. Podstawą do rozróżnienia terminologicznego jest wielkość gminy, w której organ sprawuje swój urząd. W gminach, w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na ich terytorium, osoba sprawująca władzę wykonawczą jest nazywana burmistrzem, natomiast w miastach, o liczebności przekraczającej 100 tys. mieszkańców nosi tytuł prezydenta miasta. Ten tytuł dotyczy również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy samorządowej organem zarządzająco-wykonawczym był właśnie prezydent miasta. W pozostałych gminach organem wykonawczym jest wójt[586].

Gmina jest jedyną jednostką samorządu terytorialnego, gdzie organ wykonawczy ma charakter jednoosobowy. Pierwotnie na wszystkich szczeblach egzekutywa była sprawowana przez organy kolegialne. W czasach istnienia zarządu gminy, na czele którego stał wójt, kwestią problematyczną było uznanie przewodniczącego zarządu za organ gminy, gdyż ustawa nie wskazywała go bezpośrednio. Szeroki zakres kompetencji wójta stwarzał mu jednak na tyle silną pozycję ustrojową, że w doktrynie i orzecznictwie przeważał pogląd uznający go za organ gminy. Opowiadał się za nim m.in. prof. J. Boć, twierdząc,

[584] Ustawia z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95 ze zm.

[585] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 4.

[586] Zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 26 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8707, 2012.

że niedopilnowany w ustawie o samorządzie terytorialnym problem nazewnictwa jest jedynie problemem merytorycznym[587]. Uregulowanie pozycji prawnej wójta jako organu gminy nastąpiło z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002 nr 113, poz. 984 ze zm.)[588], która zmieniła dotychczasowe brzmienie u. sam. gmin.

Zasady uzyskania i objęcia mandatu

W kwestii wyborów organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego Konstytucja RP zawiera jedynie przepis odsyłający do ustawy. Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym do 27 października 2002 r. zasady i tryb wyboru wójta określała ustawa o samorządzie gminnym. Odpowiednio do przepisów w niej zawartych uzyskanie mandatu następowało z nadania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ten stan prawny został jednak zmieniony, wynikiem czego było uregulowanie zagadnień wyborczych w u. bezp. wyb. wójta. Ustawodawca w art. 2 u. 1 u. bezp. wyb. wójta określił wybory jako czteroprzymiotnikowe: powszechne, równe, bezpośrednie, odbywające się w głosowaniu tajnym. W związku z kodyfikacją prawa wyborczego u. bezp. wyb. wójta utraciła moc obowiązującą z dniem 01.08.2011 r., jednak zasada czteroprzymiotnikowości wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego została zachowana (art. 471 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 nr 21, poz. 112[589]).

Prawo wyboru wójta ma każdy, kto jest uprawniony do głosowania w wyborach do rady gminy. Zgodnie z przepisami k. w. czynne prawo wyborcze w wyborach do danej rady gminy przysługuje obywatelowi polskiemu oraz obywatelowi Unii Europejskiej niebędącemu obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Nie ma prawa wybierania osoba pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu[590].

[587] Zob. C. Martysz, *Komentarz do art. 11(a) ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8439, 2010.

[588]Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta Dz. U. 2002 nr 113, poz. 984, ze zm.

[589] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 nr 21, poz. 112, ze zm. art. 471.

[590] *Ibidem*., art. 10 § 1 pkt. 3a, art. 10 § 2.

Natomiast prawo wybieralności, czyli bierne prawo wyborcze, ma obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi na stałe zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje[591] oraz z uwzględnieniem art. 11 § 2 i 3 k. w. Kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie[592].

Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przysługuje partiom politycznym i koalicjom partii politycznych, stowarzyszeniom i organizacjom społecznym oraz wyborcom[593].

Prof. J. Sługocki, przedstawiając także wszystkie powyżej poruszone kwestie ustawowe, w bardzo przejrzysty sposób przedstawia proces samych wyborów *sensu stricto*. Powołując się na jego opracowanie przebieg wyborów wójta można przedstawić następująco: W I turze za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie spełni przedstawionego warunku, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się II turę wyborów. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali najwyższą liczbę ważnie oddanych głosów. Za wybranego na wójta uważa się kandydata, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów[594].

Pomimo kodyfikacji istnieje element procedury wyborczej, a przynajmniej mocno z nią powiązany, który nie został uregulowany w kodeksie, ale bezpośrednio – w przypadku wójta – w ustawie o samorządzie gminnym. Mowa o ślubowaniu, którego ranga nie może zostać zlekceważona z uwagi na znaczące konsekwencje. Jak zauważa prof. A. Szewc ślubowanie nowo wybranego wójta ma charakter uroczysty, na co wskazuje jego ustna forma, a także sam fakt zwołania w tym celu sesji rady gminy. Formalnie ślubowanie istotne jest przede wszystkim z dwóch powodów: po pierwsze od momentu jego złożenia następuje objęcie obowiązków wójta, po drugie odmowa złożenia skutkuje wygaśnięciem uzyskanego mandatu[595]. Treść ślubowania została zawarta w art. 29a u. sam. gmin.

[591] *Ibidem.*, art. 11 § 1 pkt. 6.

[592] *Ibidem.*, art. 472.

[593] *Ibidem.*, art. 478 § 1.

[594] Por. J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 306.

[595] Por. A. Szewc, *Uzyskanie i objęcie mandatu wójta*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 31-32.

Kadencyjność urzędu wójta

Osoba wybrana na stanowisko wójta sprawuje je przez czas określony ustawą – jest to fakt świadczący o kadencyjności tego urzędu. Kadencja organu wykonawczego gminy jest w ramach czasowych tożsama z kadencją rady gminy, bowiem zaczyna się i kończy w tym samym dniu. Zgodnie z treścią ustawy czas trwania kadencji wynosi 4 lata, jednak tylko w sytuacji typowej, z zastrzeżeniem braku sytuacji szczególnych. Istnieje bowiem możliwość, aby kadencja wójta rozpoczęła się później niż kadencja rady gminy (w przypadku obsadzenia stanowiska w wyborach przedterminowych) albo skończyła się wcześniej, w sytuacji, gdy utrata mandatu nie jest związana z końcem kadencji.

Należy także rozróżnić czas trwania kadencji od czasu sprawowania obowiązków przez wójta. Początek sprawowania następuje z chwilą złożenia ślubowania[596], które następuje już podczas trwania kadencji. Jednocześnie wójt pełni swoje obowiązki także po zakończeniu kadencji, do momentu objęcia urzędu przez swojego następcę. Jest to praktyczny wymiar zasady ciągłości (nieprzerywalności) funkcjonowania organu wykonawczego w gminie, uzasadnionej przez konieczność nieustannego wykonywania zadań, do których zobligowany jest wójt.

Na uwagę zasługuje fakt możności pełnienia funkcji wójta przez nieograniczoną liczbę kadencji. Jest to sytuacja niepokrywająca się z uwarunkowaniami kadencyjności innych monokratycznych organów administracji publicznej, np. Prezydenta RP[597].

Zasada *incompatibilitas*

W art. 27 u. sam. gmin. ustawodawca przedstawia zasadę wyrażającą się w zakazie łączenia stanowisk, czyli braku możliwości równoczesnego sprawowania mandatu wójta z pełnieniem innej, wymienionej w treści przepisu funkcji. Mandatu wójta nie można łączyć z mandatem wójta lub jego zastępcy w innej gminie, co wskazuje pkt. 1 omawianego przepisu. Podążając za argumentacją przedstawioną przez prof. A. Szewca powodem takiego unormowania są przede wszystkim *ratio legis* istnienia stanowiska zastępcy wójta oraz komplikacje związane z odmiennym sposobem powołania do sprawowania ww. funkcji, zwłaszcza mianowaniem zastępcy wójta przez wójta.

[596] Zob. Zasady uzyskania i objęcia mandatu.

[597] Por. A. Szewc, *Kadencyjność mandatu wójta*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 32-33.

Przepis pkt. 2 wskazuje na niemożność łączenia sprawowanego mandatu z członkowstwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem. Jest to stan prawny przeciwstawny do obowiązującego w pierwotnej wersji ustawy samorządowej, ponieważ w czasie jej obowiązywania łączenie funkcji wójta z mandatem radnego we własnej gminie było praktyką powszechną, można by rzec – pożądaną. Sformułowanie „organy jednostek samorządu" jest interpretowane szeroko, jego rozumienie rozciąga się poza wskazane w ustawie organy na wszystkich szczeblach samorządowych (gmina, powiat, województwo) – przepis ten obejmuje także członkostwo w jednostkach pomocniczych.

Równie szeroko interpretowany jest przepis pkt. 3., traktujący o administracji rządowej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak definicji legalnej wspomnianej części administracji publicznej. Opierając się na zapisach konstytucyjnych administrację rządową określić można jako administrację podległą Radzie Ministrów lub jej poszczególnym członkom, jednak takie określenie wyłącza z rozumienia administracji rządowej Prezesa Rady Ministrów, ministrów, wiceministrów oraz przewodniczących komitetów określonych w ustawach. Trudność interpretacyjną może sprawiać także pojęcie zatrudnienia, gdzie problematycznym jest określenie czy w jego skład wchodzą formy zatrudnienia inne od stosunku pracy. NSA w wyroku z dnia 29 stycznia 2002 r. (II SA/Wr 2764/01) orzekł, że "zawarte w art. 27 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zatrudnienie w administracji rządowej" należy odnosić do zatrudnienia *sensu largo* - zarówno w formie umowy o pracę, mianowania, powołania, jak i administracyjnego stosunku pracy i innych form pokrewnych". Ustawa wskazuje także zakaz łączenia stanowiska wójta z mandatem posła lub senatora[598].

Jak pisze Janusz Korczak „nie ma przeszkód, aby na wójta gminy kandydował zarówno radny rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa, jak i poseł lub senator, osoba zatrudniona w administracji rządowej, a nawet wójt innej gminy lub jego zastępca (art. 27 u. sam. gmin.), byleby tylko przed objęciem obowiązków (art. 29a u. sam. gmin.) uwolnił się od kolizyjnych mandatów, zatrudnienia i funkcji"[599].

[598] Por. A. Szewc, *Komentarz do art. 27 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8707, 2012.

[599] Zob. J. Korczak, *Łączenie funkcji członka zarządu województwa z innymi funkcjami w organach jednostek samorządu terytorialnego*, NZS 2004, nr 5.

Odwołanie wójta przed upływem kadencji

Odwołanie ze stanowiska jest formą przedterminowego wygaśnięcia mandatu. Ma charakter karny i jest konsekwencją zaistnienia odpowiednich przesłanek, które różnią się w zależności od sposobu odwołania. Wójt może zostać odwołany na skutek wyniku referendum gminnego albo w trybie nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów.

Sytuacja, w której sprawowanie urzędu przez wójta poddane jest pod głosowanie obywateli jest oczywistą konsekwencją powszechności wyborów wójta oraz pozycji wójta, zgodnie z którą jest on przedstawicielem mieszkańców gminy. Podstawą do zorganizowania referendum w sprawie odwołania wójta może być nieudzielenie absolutorium lub powód inny od nieudzielenia absolutorium.

Absolutorium jest instytucją prawa budżetowego. Jego udzielenie oznacza pozytywną ocenę wykonania budżetu gminy przez wójta, zaś brak udzielenia – negatywną. Organem właściwym do udzielenia takiej oceny jest rada gminy, która dokonuje jej w formie uchwały. Podjęcie takiej uchwały wymaga bezwzględnej większości ustawowego składu rady i jest ograniczone restrykcjami czasowymi – brak możliwości przez pierwsze 9 miesięcy sprawowania urzędu po wyborze oraz przez ostatnie 9 miesięcy kadencji. Jeżeli uchwała rady gminy traktuje o nieudzieleniu wójtowi absolutorium, jest to równoznaczne z wnioskiem o podjęcie inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Do przeprowadzenia referendum jest wtedy konieczna następna uchwała. Rada gminy nie ma obowiązku, a jedynie możliwość jej podjęcia. Wójt zostaje odwołany jeżeli za rozwiązaniem przedstawiającym jego odwołanie zostanie oddanych więcej niż połowa ważnie oddanych głosów, przy minimalnej frekwencji wynoszącej 30%.

Poddanie mandatu wójta pod głosowanie w referendum lokalnym może mieć miejsce z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium. Możliwość złożenia takiego wniosku także objęta jest restrykcjami czasowymi, które są identyczne jak w przypadku podjęcia uchwały nt. absolutorium. Wniosek wraz z uzasadnieniem może przedłożyć grupa radnych w liczebności nie mniejszej niż 1/4 ustawowego składu rady. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum, wymagana jest większość 3/5 głosów ustawowego składu rady. Wymogi dot. wyniku referendum są tożsame z obowiązującymi przy referendum w wyniku nieudzielenia absolutorium. Referendum o odwołanie wójta może być również przeprowadzone z inicjatywy obywateli[600].

[600] Zob. ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym Dz. U. 2000 nr 88, poz. 985 ze zm.

Odwołanie wójta może także nastąpić w związku z nadzorem nad działalnością gminną. Ustawowym powodem podjęcia takiego działania jest powtarzające się naruszanie przez niego Konstytucji RP lub ustaw. Pierwszym krokiem zwalczania takiej sytuacji jest upomnienie wójta udzielane przez wojewodę. Jeżeli nie przyniesie pożądanych skutków, wojewoda występuje z wnioskiem do Prezesa RM o odwołanie wójta. Wniosek nie jest wiążący, jednak w przypadku jego uwzględnienia Prezes RM na wniosek ministra ds. administracji publicznej wyznacza osobę pełniącą funkcję wójta do czasu nowego wyboru. Naruszanie Konstytucji RP lub ustaw przez wójta nie musi mieć charakteru prawotwórczego, może przejawiać się także w działaniach faktycznych. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że jednorazowe naruszenie Konstytucji RP lub ustaw nie jest wystarczającym powodem do zastosowania art. 96 u. sam. gmin., ponieważ w przepisie podkreśla się powtarzalność tych naruszeń[601].

Odwołanie nie jest jedyną możliwością działania dającego efekt wygaśnięcia mandatu wójta. Innymi, nieprzedstawionymi w u. sam. gmin., sposobami mogą być m.in.: pisemne zrzeczenie się mandatu, utrata prawa wybieralności lub jego brak w dniu wyborów, dokonanie zmian w podziale terytorialnym państwa.

Podstawowe zadania wójta

Istotą działalności wójta jako organu wykonawczego jest, zgodnie z treścią art. 30 u. sam. gmin., wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa. Z treści przepisu rysuje się klarowny podział działalności wójta, wyróżniający działalność polegającą na wykonywaniu uchwał rady gminy oraz drugą sferę działalności, definiowaną jako wykonywanie zadań gminy określonych w przepisach prawa. Obie te sfery nie stanowią zupełnych odrębności, możliwe jest ich przenikanie się – sytuacja taka ma miejsce np. przy gospodarowaniu mieniem komunalnym, gdzie wójt wykonuje jednocześnie uchwały rady gminy oraz zadania narzucone przede wszystkim przez ustawę o gospodarce nieruchomościami[602][603]

[601] Por. A. Szewc, *Odwołanie ze stanowiska*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 47-54.

[602] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115, poz. 741).

[603] Zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 30 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8707, 2012.

Zadania związane z procesem uchwałodawczym

Katalog zadań wójta w art. 30 u. 2 u. sam. gmin. nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności". Dwa pierwsze punkty tego ustępu poświęcone zostały wyliczeniu działań związanych z procesem uchwałodawczym. Uprawnienie do przygotowywania projektów uchwał stawia wójta w roli podstawowej instytucji mającej inicjatywę uchwałodawczą. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „przygotowywanie projektów uchwał" nie posiada swojej definicji legalnej, przez co bywa rozumiane niejednoznacznie. W doktrynie funkcjonuje definicja, mówiąca że jest to zespół czynności i działań zmierzających do opracowania pisemnego dokumentu wyrażającego treść zamierzonego rozstrzygnięcia, zdolnego ze względu na swoją treść i formę do tego, aby stać się przedmiotem obrad organu samorządowego i - w razie pomyślnego głosowania - przybrać postać uchwały tego organu.

Wymienione w pkt. 2 określanie sposobu wykonania uchwał jest następnym etapem w procedurze uchwałodawczej związany z działalnością wójta. Jak piszą J. Jagoda i T. Moll ten etap działalności występuje w trzech płaszczyznach: organizacyjnej, polegającej na wskazaniu odpowiedniego podmiotu, merytorycznej, czyli określeniu wskazówek w tym względzie oraz finansowej, która wyraża się w wykazaniu sposobu finansowania.[604]

Gospodarowanie mieniem komunalnym

Użyte przez ustawodawcę w art. 30 u. 2 pkt. 3 u. sam. gmin. sformułowanie „gospodarowanie mieniem komunalnym" jest w swym znaczeniu zbyt szerokie w stosunku do realnych uprawnień wójta w tej kwestii. Zgodnie z definicją legalną mienia komunalnego jest to własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Kompetencje wójta nie rozciągają się jednak na gospodarowanie mieniem innych gminnych osób prawnych, także jego wpływ na gospodarowanie mieniem związku międzygminnego może mieć charakter jedynie pośredni, wyrażony przez uczestnictwo w strukturach takiego związku. Wątpliwość budzi także użycie pojęcia „mienie", gdyż wójt gospodaruje nie tylko prawami majątkowymi gminy (aktywami), ale także pasywami, więc jej majątkiem.

[604] Zob. J. Jagoda, T. Moll, *Komentarz do art. 30 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8439, 2010.

Gospodarowanie należy rozumieć jako czynność polegającą na rozporządzaniu, zarządzaniu czymś. Gospodarowanie mieniem gminnym przez wójta powinno być rozumiane jako takie rozporządzanie, w wyniku którego z zasobu tego (mienia komunalnego) nie tylko wychodzą pewne składniki, ale również inne wchodzą do niego[605]. Polega ono zarówno na dokonywaniu czynności faktycznych, jak np. lokowanie środków finansowych gminy na rachunku bankowym, jak również czynności prawnych, przykładowo zawieraniu umów sprzedaży, najmu, dzierżawy. Dokonywanie czynności prawnych przez wójta wiąże się z pełnioną przez niego funkcją reprezentacyjną.[606]

Wykonywanie budżetu

Wykonywanie budżetu gminy co do zasady polega na realizowaniu uchwały budżetowej podjętej przez radę gminy. Oznacza to, że jest to zadanie, które można przyporządkować do pierwszej sfery zadań wójta gminy, polegającej na wykonywaniu uchwał rady gminy. Wywiązanie się z tego zadania jest podstawą do udzielenia wójtowi absolutorium. Działania wójta mają prowadzić do realizacji planu finansowego, zarówno po stronie dochodowej jak i po stronie wydatkowej. Nie można mówić o należytym wykonaniu budżetu gminy w przypadku znaczących rozbieżności pomiędzy planem finansowym a stanem rzeczywistym.

Należy zwrócić uwagę, że wójt nie realizuje budżetu osobiście, jego rola ogranicza się zasadniczo do działań informacyjno-organizacyjnych oraz do sprawowania nadzoru nad realizacją planu budżetowego. Na podstawie przekazanych im informacji, gminne jednostki organizacyjne dostosowują projekty swoich planów finansowych do uchwały budżetowej, czego konsekwencją jest jej realizacja.

Czynności, które prowadzą do realizacji budżetu gminy mogą być w dużym stopniu zbieżne z tymi, które są podejmowane jako gospodarowanie mieniem komunalnym. Takie działania jak zaciąganie lub udzielanie pożyczek lub kredytów, emitowanie obligacji mogą stanowić jednocześnie element realizacji obydwu tych zadań. Odnośnie wymienionego wyżej[607] lokowania środków finansowych na rachunkach bankowych wypowiedział się NSA, stwierdzając, że lokowanie środków pieniężnych na rachunkach terminowych,

[605] Wyrok NSA z 9 IV 2002 r., II SA/Wr, OSS 2003, nr 1, poz. 13.

[606] Por. A. Szewc, *Gospodarowanie mieniem komunalnym*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 177-179.

[607] Zob. Gospodarowanie mieniem komunalnym.

o ile dochód z takich lokat nie był w budżecie przewidziany, nie jest wykonywaniem budżetu, stanowi natomiast gospodarowanie mieniem gminy, o jakim mowa w art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy samorządowej[608][609]

Kierowanie bieżącymi sprawami

Obowiązek kierowania bieżącymi sprawami gminy wynika z art. 31 u. sam. gmin. Polega on ma podejmowaniu spraw powtarzających się, które wymagają operatywnego działania i rozstrzygania, a nie zostały zastrzeżone do kompetencji rady gminy. Jak podaje T. Moll sprawy bieżące powinny dotyczyć stosunków wewnętrznych w gminie. Ich realizacja przez wójta wyraża się w podejmowaniu aktów zarządzenia i kierowania, które mają prowadzić do realizacji zadań gminy.

Zadanie kierowania bieżącymi sprawami gminy zostało uwzględnione w ustawie przede wszystkim jako domniemanie kompetencji wójta do wykonywania zadań innych niż wymienione w art. 30 u. 2 u. sam. gmin. Co do zasady, sprawy które można zaliczyć do spraw bieżących i należące kompetencyjnie do wójta, powinny zostać wymienione w statucie gminy[610].

Funkcja reprezentacyjna

Wójt jest przedstawicielem gminy. Wywodzi się to z faktu, że jako organ wykonawczy jest zobowiązany do reprezentowania gminy na zewnątrz. Uprawnienie z art. 31 u. sam. gmin. obejmuje zarówno sprawy administracyjnoprawne jak i cywilnoprawne, przy czym zakres tych spraw może być ograniczany przez *lex specialis*, nadto należy zastrzec ilościową przewagę spraw administracyjnoprawnych. Sprawy cywilnoprawne mogą być przedmiotem działania wójta co do zasady tylko w przypadku, gdy nie ma zastosowania art. 46 u.sam.gmin.

Funkcja reprezentacyjna przekłada się na możliwość dokonywania przez wójta czynności zarówno prawnych jak i faktycznych wobec osób trzecich, wywołujących skutki

[608] Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1995 r. SA/Po 1525/95.

[609] Por. A. Szewc, *Wykonywanie budżetu*, [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 180-184.

[610] Zob. T. Moll, Komentarz do art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, [w:], B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8439, 2010.

wobec gminy. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 lipca 2008 r. (II CSK 111/08) stwierdził co następuje: „Burmistrz gminy jest jej organem, zatem podejmowane przez niego działania w ramach piastowanej funkcji przypisywane są gminie. Sposób działania organów gminy i jej służb ma znaczenie dla renomy i dobrego imienia. Jeżeli burmistrzowi przypisuje się nieprawdziwe działanie niekorzystne w skutkach dla budżetu gminy, to tym samym podważa się autorytet gminy i naraża ją na utratę zaufania społeczności samorządowej”[611].

Wójt a związki międzygminne

Zgodnie z treścią art. 64 u. sam. gmin. w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Definiując „związek międzygminny to ustawowo określona forma prawna, w jakiej odbywa się współdziałanie pomiędzy gminami wykonującymi wspólnie zadania publiczne. Współdziałanie owo winno następować w szczególności, gdy ze względów ekonomicznych czy też organizacyjnych wykonywanie tychże (publicznych) zadań przez jedną gminę będzie nieracjonalne bądź znacznie utrudnione”[612].

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W jego skład wchodzą wójtowie wszystkich gmin uczestniczących w związku, co oznacza, że nie można pozbawić żadnej z gmin reprezentacji w organach związku. Co do zasady siła głosu wójta w zgromadzeniu jest równa dla wszystkich jego członków[613]. Jako organ stanowiący i kontrolny zgromadzenie ma tożsame kompetencje z organem stanowiącym i kontrolnym gminy – radą gminy.

W strukturze związku międzygminnego wójt może zaistnieć także przez członkowstwo w zarządzie związku międzygminnego, który jest organem wykonawczym. Członkowie zarządu wybierani są spośród członków zgromadzenia. Nie ma ścisłości co do kompetencji organu egzekutywy związku, ponieważ nie został on w ustawie analogicznie przypisany do żadnego organu gminy. Ze względu na wykonawczy charakter

[611] *Loc. cit.*

[612] Z. Pławecki, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8707, 2012.

[613] Zob. R. Cybulska, *Komentarz do art. 70 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8439, 2010.

można stwierdzić, że posiada on kompetencje zgoła odmienne od kompetencji zgromadzenia, ale w pewnym stopniu z działalnością zgromadzenia powiązane[614].

Podsumowanie

Zwięzłe ramy artykułu nie pozwalają na przedstawienie wszystkich aspektów dotyczących pozycji wójta oraz na omówienie podjętych kwestii w sposób wyczerpujący; jednakże wskazanie najistotniejszych zagadnień dotyczących statusu wójta pozwala zobrazować jego rolę w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oraz pozwala na ujęcie w perspektywie historycznej wzrastającej rangi urzędu wójta w strukturze administracji samorządowej, czemu sprzyja ogląd wielości kompetencji oraz szerokie unormowanie w aktach prawnych. W zamyśle autora artykuł może stać się punktem wyjścia do dyskusji i dalszych, precyzyjnych opracowań.

[614] Zob. R. Cybulska, *Komentarz do art. 73 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8439, 2010.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. 2011 nr 21, poz. 112 ze zm).
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz. U. 2002 nr 113, poz. 984 ze zm).
4. Wyrok NSA z 9 IV 2002 r., II SA/Wr, OSS 2003, nr 1, poz. 13.
5. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1995 r. (SA/Po 1525/95).
6. Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2002 r. (II SA/Wr 2764/01).
7. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
8. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8439, 2010.
9. Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 8707, 2012.
10. Sługocki J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007.
11. Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
12. Szewc A., *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.
13. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005

ROZDZIAŁ XVI

MŁODZIEŻOWA RADA GMINY

mgr Bartłomiej Strzałkowski[615], mgr Paweł Świtał[616],

Słowa klucze: Rada Gminy, młodzież, aktywność, społeczeństwo obywatelskie

Keywords: council, young people, activity, civil society

Streszczenie

W artykule zostaje przedstawiona problematyka młodzieżowej rady gminy. Autorzy przybliżają podstawy działania, cele i mechanizmy funkcjonowania, fazy pracy, sposoby w jakie realizują zadania młodzieżowe rady. Omówione zostaje także pojęcie radnego, organów i wyborów do młodzieżowych rad gmin. W artykule znajdziemy także praktyczne informacje dotyczące zakresu działania Młodzieżowej Rady Miasta Warszawa, Parlamentu Młodzieży w Radomiu.

Wstęp

Od 1990 roku w gminie, a od 1999 roku w odtworzonym powiecie i nowo ukształtowanym województwie działa samorząd terytorialny, który jest ważnym elementem administracji publicznej. Najbliższym mieszkańcom ze względu na zadania i na obywatelski charakter organów jemu stanowiących zapewniający w gminie możliwość realnego

[615] **Mgr Bartłomiej Strzałkowski,** absolwent Administracji na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu, absolwent studiów podyplomowych Zarządzania Zasobami Ludzkimi na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, od 2010 roku członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH". Autor publikacji, uczestnik konferencji naukowych o zasięgu międzynarodowym i ogólnopolskim. Współorganizator konkursów i konferencji naukowych.

[616] **Mgr Paweł Świtał**, asystent w Katedrze Prawa Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Lublinie, dwukrotny stypendysta MNiSW za osiągnięcia w nauce, dwukrotnie najlepszy student UTH Rad. Zainteresowania naukowe: prawo administracyjne, samorząd terytorialny, e-administracja, polityka lokalna, zarządzanie zasobami ludzkimi.

utrzymania więzi, władzy publicznej z wyborcami. Samorząd terytorialny stanowi standardową instytucję demokratycznego państwa prawnego. Rolę samorządu istotnie umocniła Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku[617].

W artykule 3 ust. 1 Europejskie Karty Samorządu Terytorialnego ustanowiono, że samorząd terytorialny oznacza: „Prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” [618].

We współczesnej Polsce działania władz samorządowych są wysoko oceniane przez obywateli, a równocześnie stanowią wypełnienie konstytucyjnych zasad pomocniczości i decentralizacji państwa. W systemie demokratycznym, na poziomie jednostki, grupy społecznej, społeczności lokalnej czy społeczeństwa globalnego, stosownie do charakteru zjawisk i procesów społecznych, szczególnego znaczenia nabierają fundamentalne zasady i wartości mające wpływ na postawy i zachowania społeczne obywateli, w tym także młodzieży, na funkcjonowanie instytucji publicznych, na działania podmiotów gospodarczych oraz na przejawy różnorodnych form obywatelskiej aktywności, poprzez uczestniczenie w życiu publicznym, w tym reprezentację interesów swoich rówieśników w Młodzieżowych Radach Gmin lub Miast, nazywanych także często Parlamentami Młodzieży „Aktywne uczestnictwo młodych w decyzjach i przedsięwzięciach na szczeblu lokalnym i regionalnym jest niezbędne, jeżeli chcemy budować społeczeństwa bardziej demokratyczne, bardziej solidarne i bardziej dostatnie.(…) Wspólnoty lokalne i regionalne, które są najbliższymi władzami dla młodzieży, odgrywają bardzo istotną rolę w lansowaniu ich uczestnictwa. Spełniając tę rolę, mogą one czuwać nad tym, by młodzi byli nie tylko dobrze poinformowani o demokracji i przynależności państwowej, ale również umożliwić im konkretne w nich uczestnictwo.(…) By uczestnictwo to miało jakiś sens, niezbędne jest umożliwienie młodym od zaraz działalności i wpływu na podejmowane decyzje, a nie dopiero w późniejszym okresie ich życia”[619].

Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: wolność i odpowiedzialność, suwerenność i partnerstwo, pomocniczość i partycypację, solidarność i sprawiedliwość społeczną jako

[617] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

[618] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607.

[619] Preambuła Europejskiej Karty Uczestnictwa Młodych Ludzi w Życiu Lokalnym i Regionalnym http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Coe_youth/Participation/COE_charter_participation_po.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].

podstawowe przesłanki działalności takich organów, mających głównie ogromny wpływ na opiniowanie i konsultowanie wszelakich działań na rzecz interesu środowiska dzieci i młodzieży.

I. Młodzieżowej Rady Gminy- zarys pojęcia, uwarunkowania prawno ustrojowe

Młodzieżowa rada gminy jest grupą młodych ludzi, którzy zostali wybrani przez swoich rówieśników w demokratycznych wyborach organizowanych najczęściej w szkołach. Młodzieżowi radni to osoby uczące się w gimnazjach oraz szkołach ponadgimnazjalnych. Pracując w młodzieżowej radzie biorą odpowiedzialność za swoje środowisko lokalne, uczą się samodzielności i zasad funkcjonowania samorządu. Mają także możliwość wpływania na swoja gminę, miasto czy powiat - podejmując konkretne działania w odpowiedzi na konkretne potrzeby. Dzięki demokratycznym wyborom są to osoby, które mogą reprezentować swoich rówieśników przed władzami miasta[620].

Młodzieżowa Rada Gminy działa na podstawie statutu określającego tryb wyboru i członków jej działania. Jest powoływana na wniosek zainteresowanych środowisk. Jest organem wyłącznie konsultacyjnym. Możliwość powołania Rady określona została na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[621], art. 5b, który stanowi iż gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży.
Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania[622].

Młodzieżowa Rada nie jest organizacją pozarządową, gdyż jej szczególny charakter określa jej miejsce w samorządzie terytorialnym na gruncie ustawowym w/w ustawy. Rada nie może być związana z żadną partią polityczną lub ugrupowaniem politycznym. Statut

[620] O. Naplontek, J. Pietrasik, M. Szaniawska, *Młodzieżowa Rada Gminy. Aktywność obywatelska młodzieży w społeczności lokalnej*, Warszawa 2009, str. 3.

[621] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95

[622] Ibidem, art. 5b.

młodzieżowej rady powinien określać mechanizmy uniemożliwiające upolitycznienie młodzieżowej rady[623].

II. Cele i sposób działania Młodzieżowej Rady Gminy

Najczęściej wyróżniane są trzy najważniejsze cele młodzieżowej rady, nazywane czasami w literaturze przedmiotu trzema filarami młodzieżowej rady gminy, upodabniając je do trzech filarów Unii Europejskiej[624]. Są to:

Filar I: aktywizowanie młodzieży. Młodzieżowi radni, pracując w młodzieżowej radzie miasta, działają na rzecz swojego samorządu. Często udzielają się również w organizacjach pozarządowych. Ich zadaniem jest włączenie kolejnych młodzieżowych ludzi do tego typu aktywności.

Filar II: upowszechnianie wiedzy o samorządzie. Możemy tu wyróżnić dwa podstawowe rodzaje edukacji obywatelskiej, jaką prowadzi młodzieżowa rada miejska. Pierwszy, to sposób jej funkcjonowania - MRM jest wybierana i pracuje na wzór rady miejskiej. Można by powiedzieć, że to taka trwająca dwa lata symulacja rady gminy. Druga forma edukacji samorządowej,
to przeprowadzenie przez młodzieżową radę kampanii informacyjnej o samorządzie. Wówczas młodzieżowa rada, bazując na swoich doświadczeniach i nabytej wiedzy, przekazuje rówieśnikom najważniejsze informacje o samorządzie. Robi to np. poprzez plakaty, samodzielnie stworzone ulotki, audycje radiowe, gazetki ścienne, itp.

Filar III działalność konsultacyjna młodzieżowej rady. Młodzieżowa rada może się wypowiedzieć w każdej sprawie, która dotyczy miasta czy gminy. Reprezentuje wówczas opinię młodzieży z danego samorządu. Mandat do reprezentowania opinii całego środowiska młodzieżowego dają jej bowiem demokratyczne wybory. Młodzieżowa rada miejska może prowadzić działalność konsultacyjną np. poprzez składanie interpelacji, przyjmowanie uchwał, opiniowanie projektów uchwał rady miasta, formułowanie pism i petycji, publikowanie artykułów w lokalnej prasie, wyrażanie opinii w trakcie sesji rady miasta bądź

[623] O. Naplontek, J. Pietrasik… op. cit. str. 4-5.

[624] Trzy filary Unii Europejskiej: pierwszy Wspólnoty Europejskie, drugi wspólna polityka bezpieczeństwa i zagraniczna, trzeci współpracw w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zob. K. Dieter Borchardt, *ABC prawa wspólnotowego, Gliwice 1999 str. 18-21.*

posiedzeń odpowiednich komisji, przygotowywanie własnych propozycji uchwał rady miejskiej, spotkania z burmistrzem lub radnymi, a także np. poprzez organizowanie marszów czy demonstracji.

Fazy pracy młodzieżowej rady

W kadencji młodzieżowej rady wyróżnia się trzy etapy jej funkcjonowania: faza rozwoju, faza stabilizacji oraz faza podsumowania.

1. Faza rozwoju to czas integracji radnych młodzieżowej rady oraz poznawanie możliwości działania. W tym okresie młodzieżowa rada w szczególności powinna liczyć na wsparcie Rady Gminy (Miasta) w usamodzielnieniu się. Faza ta powinna zakończyć się w chwili wyłonienia organów rady.
2. Faza stabilizacji to czas kiedy młodzieżowa rada jest zdolna do opracowania programu działania i konsekwentnie dąży do jego realizacji. W fazie tej obserwuje się z biegiem czasu obniżanie motywacji do pracy oraz optymizmu.
3. Faza podsumowania to czas, w którym młodzieżowa rada powinna zakończyć podjęte przez siebie inicjatywy, dokonać podsumowania oraz przygotować się do kolejnych wyborów[625].

Sposób i warunki działania

Młodzieżowa rada działa na podstawie programu sporządzonego w odpowiedzi na potrzeby środowiska lokalnego. Program przygotowywany jest na początku każdego kolejnego roku działalności i składa się z mniejszych projektów. Opracowując program działania, młodzieżowa rada zaczyna od mniejszych i łatwiejszych projektów, przechodząc z czasem do trudniejszych i wymagających większego nakładu czasu, mając przy tym samym większe doświadczenie w tym zakresie. W trakcie realizacji programu, młodzieżowa rada powinna brać pod uwagę fakt, że jej działania wpłyną na opinię mieszkańców o młodzieży oraz o władzach gminy. Władze samorządu, w miarę możliwości, powinny zapewnić młodzieży warunki do podnoszenia umiejętności niezbędnych do pracy w młodzieżowej radzie w postaci szkoleń czy wymiany doświadczeń z innymi radami w Polsce. Młodzieżowa rada przez cały czas prowadzi wśród młodzieży kampanię informacyjną na temat swojej roli

[625] Brak Autora, *Standardy funkcjonowania młodzieżowych Rad,* http://www.activitatis.pl/mlodziezowa-rada-miasta/standardy.html [dostęp 05-VI-2012r.].

w samorządzie oraz z zakresu funkcjonowania samorządu lokalnego. Młodzieżowa rada wybiera ze swego grona prezydium / zarząd rady, komisję rewizyjną oraz zespoły problemowe. Podstawą pracy rady są zespoły problemowe, które powoływane są tylko dla zrealizowania konkretnego zadania. Młodzieżowa rada zapewnia młodzieży spoza rady, możliwość włączenia się do realizowanych przez siebie inicjatyw bez prawa głosu np. poprzez udzielanie informacji o posiedzeniach. Rada powinna określić zasady takiej współpracy np. w statucie. Młodzieżowa rada po każdym zrealizowanym zadaniu powinna dokonać ewaluacji - wyciągając z niej wnioski do przyszłej pracy[626].

Władze samorządu powinny zapewnić młodzieżowej radzie warunki niezbędne do wypełniania swojej roli, m.in. w postaci nieskrępowanej możliwości korzystania z lokalu w celu spotkań rady oraz sprzętu biurowego. Młodzieżowa rada dokumentuje swoje działania w formie np. protokołów czy kroniki, zbierać wszelkie publikacje medialne oraz gromadzić korespondencję przychodzącą i wychodzącą. Dzięki temu kolejna kadencja będzie mogła skorzystać z dotychczasowego dorobku oraz będzie możliwe budowanie tożsamości rady. Młodzieżowa rada regularnie informuje władze samorządu o swoich poczynaniach, zdobywając w ten sposób zaufanie. W okresie wakacji oraz ferii zimowych "młodzieżowi" radni nie powinni mieć obowiązku angażowania się w prace Rady[627].

III.Organy, radni i wybory do Młodzieżowych Rad Gmin

Organy Młodzieżowej Rady

Organy poszczególnych Rad określają ich statuty. Często nazwy organów pozostają takie same, ale w różnych miastach, gminach, występuje inne nazewnictwo i tak przykładowo w Gdańsku organem Młodzieżowej Rady jest Prezydium Młodzieżowej Rady. Prezydium składa się z Przewodniczącego Młodzieżowej Rady; 2 do 4 Wiceprzewodniczących; Sekretarza. Do kompetencji Prezydium należy: kierowanie bieżącymi sprawami

[626] O. Naplontek, M. Grabarek, *Dobre praktyki młodzieżowych rad gmin, miast i dzielnic, Warszawa 2009, str.9-12.*

[627] O. Naplontek, J. Pietrasik… op. cit. str. 5-7.

Młodzieżowej Rady; przygotowywanie kalendarza prac Młodzieżowej Rady; przygotowywanie projektów uchwał, stanowisk i wniosków[628].

Inaczej wygląda to np. w Radomiu. Organami Parlamentu Młodzieży są: Zarząd Parlamentu; Komisja Regulaminowa; Komisje Problemowe. Organem wykonawczym Parlamentu jest Zarząd powoływany przez Parlament na okres trwania jego kadencji. Zarząd składa się z pięciu osób: Marszałka Parlamentu, trzech Wicemarszałków Parlamentu oraz Sekretarza Parlamentu. Do kompetencji Zarządu Parlamentu należy: reprezentowanie Parlamentu i działanie w jego imieniu, ustalanie terminów posiedzeń, porządku obrad oraz sporządzanie listy obecności posłów, realizowanie uchwał Parlamentu, wykonywanie uchwał Parlamentu dotyczących dysponowania jego majątkiem , prowadzenie biura, dokumentacji i korespondencji Parlamentu, zapewnienie sprawnego funkcjonowania Parlamentu, utrzymywanie kontaktu z Radą Miejską w Radomiu[629].

Radni Młodzieżowej Rady

Warunkiem objęcia mandatu radnego młodzieżowej rady jest złożenie ślubowania, o przykładowej treści: Ślubuję uroczyście jako młodzieżowy radny pracować dla dobra i pomyślności młodzieży gminy..., działać zawsze zgodnie prawem oraz z interesami młodzieży - godnie i rzetelnie reprezentować swoich wyborców, troszczyć się o ich sprawy oraz nie szczędzić sił dla wykonania zadań Rady[630].

Radnym młodzieżowej rady to uczeń szkoły mającej swoją siedzibę na terenie gminy lub powiatu. Radni powinni pamiętać, że ich zachowanie wpłynie na opinię mieszkańców o młodzieżowej radzie. Radni powinni posiadać niezbędną wiedzę z zakresu funkcjonowania samorządu lokalnego. Radni powinni przez cały okres swojej kadencji utrzymywać stały

[628] Uchwała Nr XI/177/11 Rady Miasta w Gdańsku z dnia 26 maja 2011r. Statut Młodzieżowej Rady Miasta w Gdańsku, http://www.gdansk.pl/_podstrony/akty_prawne/pliki/2011/URM_2011_6_177.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].

[629] Załącznik do Uchwały 504/2009 Rady Miejskiej w Radomiu Statutu Parlamentu Młodzieży Miasta Radomia, *bip.radom.pl/download/69/10113/504.doc* [dostęp 05-VI-2012r.].

[630] Zob. m.in. Statut Młodzieżowej Rady Gminy Pysznica http://mlodziezowerady.eu/files/98__20.pdf [dostęp 05-VI-2012r.] , także Statut Młodzieżowej Rady Gminy Zagórz http://mrgz.zagorz24.pl/wp-content/ uploads /2012/03/Statut-MRG-Zag%C3%B3rz.doc.pdf [dostęp 05-VI-2012r.], a także Statut Młodzieżowej Rady Gminy Leoncin http://www.leoncin.pl/upload/ statut_mrgl.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].

kontakt ze swoimi wyborcami i przedstawiać ich uwagi oraz propozycje na forum młodzieżowej rady. Radni za swoją pracę nie mogą otrzymywać wynagrodzenia lub diet.

Wybory do młodzieżowej rady

Aby młodzieżowa rada mogła reprezentować młodzież z danego środowiska konieczne jest wyłonienie jej składu w demokratycznych wyborach w głosowaniu tajnym[631]. Wybory do młodzieżowej rady I kadencji powinny być przeprowadzone przez powołaną przez przewodniczącego rady gminy komisję wyborczą. W skład komisji powinni wchodzić przedstawiciele młodzieży oraz dorośli. Osoby, które były inicjatorami powstania młodzieżowej rady nie powinny czerpać z tego faktu przywilejów w postaci automatycznego mandatu radnego młodzieżowej rady. W skład młodzieżowej rady nie powinny wchodzić osoby, które zostały do niej bezpośrednio skierowane przez organizacje lub grupy młodzieżowe z danego środowiska. Nie wyklucza to udziału tych osób w wyborach do rady. W skład młodzieżowej rady nie powinny wchodzić osoby, które ukończyły szkołę ponadgimnazjalną, m. in.. studenci uczelni wyższych. Wybory do młodzieżowej rady powinny odbywać się w szkołach, na terenie danej gminy, które stanowią okręgi wyborcze.

Wybory należy poprzedzić szeroką akcją informacyjną na temat celu młodzieżowej rady, roli młodzieżowych radnych oraz zasad przeprowadzenia wyborów. W trakcie wyborów, duży nacisk należy postawić na prowadzenie przez kandydatów kampanii wyborczej, co jest elementem edukacji obywatelskiej[632].

Każdemu uczniowi podczas wyborów do młodzieżowej rady powinno zapewnić się prawo do głosowania. Głosowanie powinno odbyć się w specjalnie zorganizowanym w tym celu lokalu wyborczym, w warunkach zapewniających dobrowolne, bez przymusu, oddanie głosu. Od chwili ogłoszenia wyników wyborów do młodzieżowej rady do chwili wyboru organów rady powinien minąć minimum miesiąc. Czas ten powinien być poświęcony na intensywne działania zmierzające do zintegrowania wybranej w wyborach grupy. Przed wyborem organów młodzież powinna poznać się wzajemnie, aby możliwy był świadomy wybór, uwarunkowany predyspozycjami i zaufaniem radnych. W tym czasie młodzieżowa rada

[631] Ustawa z dnia 15 stycznia 2011r. kodeks wyborczy Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112.

[632] S. Trzeciak, *Kampania wyborcza strategia sukcesu. Przewodnik dla kandydatów i sztabów wyborczych,* Poznań 2008, str. 41-43.

powinna także poznać dokładnie swoje możliwości. Młodzieżowa rada nie powinna liczyć więcej niż 40 osób[633].

IV. Przykłady wybranych Młodzieżowych Rad Gmin – zarys działania

1. Młodzieżowa Rada Miasta Warszawy

Młodzieżowa Rada m.st. Warszawy (MRW) została powołana Uchwałą nr LXIV/1995/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 22 października 2009 roku[634]. MRW to organ doradczo-konsultacyjny władz miasta w sprawach dotyczących młodzieży, ale przede wszystkim niezależna instytucja skupiająca reprezentantów młodych mieszkańców miasta ze wszystkich dzielnic Warszawy i działających na ich rzecz. Zatem, cele działania MRW to m.in.: integracja i współpraca środowisk młodzieżowych na terenie Miasta, podejmowanie działań na rzecz zaspokajania potrzeb i oczekiwań młodych mieszkańców Miasta, promowanie zasad działania samorządu terytorialnego i organizacja aktywnego uczestnictwa młodzieży w życiu publicznym[635].

Główne przejawy aktywności:

Jedną z pierwszych inicjatyw MRW było podjęcie starań na rzecz propagowania stworzenia sieci bezprzewodowego Internetu nie tylko w centrum Warszawy, ale także we wszystkich szkołach publicznych w mieście. Jest to projekt znacznie większy, bo oznacza instalację urządzeń zapewniających dostęp do Internetu "bez kabla" w kilkuset placówkach oświatowych w stolicy. To oznacza duże koszty i konieczność dużego nakładu pracy. Ale nie tylko - to także liczne kontrowersje nt. jaką swobodę korzystania z globalnej sieci powinni mieć uczniowie w trakcie zajęć szkolnych[636].

Kolejnym działaniem jest m.in. projekt *Urząd przyjazny młodzieży,* którego głównym celem jest sprawdzenie, w jakim stopniu urzędnicy i urzędy są przygotowani i nastawieni

[633] Sprawozdanie z działalności Młodzieżowej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, http://www.mrm.warszawa.pl/docs/uchwala_27_2010.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].

[634] Uchwała nr LXIV/1995/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 22 października 2009r. http://mrm.warszawa.pl/docs/uchwala_1995_STATUT.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].

[635] Sprawozdanie z działalności Młodzieżowej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, http://www.mrm.warszawa.pl/docs/uchwala_27_2010.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].

[636] Ibidem.

do obsługi swoich najmłodszych petentów, czyli nas - młodych mieszkańców Warszawy, którzy po raz pierwszy stykają się z biurokracją np. przy wyrabianiu dowodu osobistego po ukończeniu 18 lat. Młodzieżowi radni w czasie trwania projektu będą sprawdzać, czy strony internetowe urzędów dzielnic pozwalają młodemu człowiekowi zorientować się w realiach urzędniczych procedur oraz czy na miejscu, w samych siedzibach urzędów młodzież jest w stanie uzyskać prostą, jasną i czytelną informację co musi zrobić, by prawidłowo ubiegać się o wydanie dowodu osobistego, uzyskanie stypendium socjalnego etc. To „badanie" potrwa ok. trzech tygodni i będzie realizowane we wrześniu tego roku. Zespół roboczy, który wcieli się w rolę "tajemniczych klientów" i odwiedzi wybrane urzędy dzielnic oraz sprawdzi przejrzystość urzędowych stron www sporządzi raport ze swoich działań, w którym wystawi urzędom adekwatną ocenę i - jeśli zajdzie taka konieczność - wskaże zalecenie, które mogą poprawić komunikację urząd - młody obywatel[637].

2. Parlament Młodzieży Miasta Radomia

Parlament Młodzieży Miasta Radomia (PMMR) założony został w 1994 r. dzięki samodzielnej inicjatywie młodzieży podczas spotkania przedstawicieli szkól średnich Radomia. Kilka miesięcy później utworzenie parlamentu zostało usankcjonowane prawnie, uchwałą Rady Miasta Radomia. Organizacja zrzesza reprezentantów wszystkich radomskich szkół ponadgimnazjalnych oraz gimnazjów. Celem działalności jest reprezentowanie radomskich uczniów przed władzami miasta, koordynowanie działań samorządów szkolnych oraz szeroko pojęta edukacja obywatelska[638].

Główne przejawy aktywności:

-międzynarodowa wymiana młodzieży;

-warsztaty wewnątrz parlamentarne;

-promocja akcji „Gramy dla Kuby";

-pokaz mody i fryzjerstwa w Resursie;

-protest w sprawie likwidacji klas zaocznych;

[637] Uchwała nr IX/24/2010 Młodzieżowej Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 1 czerwca 2010r., http:// www .mrm.warszawa.pl/docs/uchwala_24_2010.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].

[638] Materiały przekazane od Parlamentu Młodzieży, oraz strona Młodzieżowego Parlamentu Młodzieży Miasta Radomia, https://www.facebook.com/pages/Parlament-M%C5%82odzie%C5%BCy-Miasta-Radomia /310395 935655949 [dostęp 05-VI-2012r.].

-konkursu wiedzy o Ziemi radomskiej[639].

Zakończenie

Działalność społeczna daje wiele satysfakcji z działania na rzecz społeczności. Poczuć ją może ten, kto osobiście zacznie coś organizować, przyłączy się do jakieś grupy, przełamie własne obawy, osiągnie zamierzony cel. Młodzieżowa Rada Gminy jest doskonałym przykładem włączenia się młodzieży w realizacje działania na rzecz swoich rówieśników, kreowania własnej opinii i możliwości jej wygłaszania na forum publicznym. Radość wynikająca z działania społecznego płynie np. z przekonania o wartości i wadze przedsięwzięcia, w którym się uczestniczy. Daje ją również przyjemność działania z innymi i przynależność do grupy, a także satysfakcja z przełamywania własnej bezradności i osiągania wyznaczonego celu. Wydaje się jednak, że większość z nas nie zdaje sobie sprawy, jak wiele może otrzymać w zamian za swój czas i zaangażowanie. Warto zatem wspierać, opisywać i pokazywać korzyści płynące z uczestnictwa w życiu publicznym, a nawet kreować modę na zaangażowaną postawę, gdyż przykłady inspirują do działania, przemawiają do wyobraźni i emocji.

[639] Ibidem.

Bibliografia

1. Dieter Borchardt K., *ABC prawa wspólnotowego, wyd. Wokół Nas, Gliwice 1999.*
2. Naplontek O., Grabarek M., *Dobre praktyki młodzieżowych rad gmin, miast i dzielnic, wyd. Civis Polonus, Warszawa 2009.*
3. Naplontek O., Pietrasik J., Szaniawska M., *Młodzieżowa Rada Gminy. Aktywność obywatelska młodzieży w społeczności lokalnej*, wyd. Civis Polonus, Warszawa 2009.
4. Trzeciak S., *Kampania wyborcza strategia sukcesu. Przewodnik dla kandydatów i sztabów wyborczych, wyd. Zysk i S-ka* Poznań 2005.
5. Brak Autora, *Standardy funkcjonowania młodzieżowych Rad,* http://www.activitatis.pl/mlodziezowa-rada-miasta/standardy.html [dostęp 05-VI-2012r.].
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.
7. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607.
8. Europejska Karta Uczestnictwa Młodych Ludzi w Życiu Lokalnym i Regionalnym. http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Coe_youth/Participation/COE_charter_participation_po.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].
9. Ustawa z dnia 15 stycznia 2011r. kodeks wyborczy Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112.
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95
11. Uchwała Nr XI/177/11 Rady Miasta w Gdańsku z dnia 26 maja 2011r. Statut Młodzieżowej Rady Miasta w Gdańsku, http://www.gdansk.pl/_podstrony/ akty_ prawne/pliki/2011/URM_2011_6_177.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].
12. Uchwała nr LXIV/1995/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 22 października 2009r. http://mrm .warszawa.pl/docs/uchwala_1995_STATUT.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].
13. Uchwała nr IX/24/2010 Młodzieżowej Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 1 czerwca 2010r., http:// www .mrm.warszawa.pl/docs/uchwala_24_2010.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].
14. Załącznik do Uchwały 504/2009 Rady Miejskiej w Radomiu Statutu Parlamentu Młodzieży Miasta Radomia, *bip.radom.pl/download/69/10113/504.doc* [dostęp 05-VI-2012r.].
15. Statut Młodzieżowej Rady Gminy Pysznica http://mlodziezowerady.eu/files/98__20.pdf [dostęp 05-VI-2012r.], Statut

Młodzieżowej Rady Gminy Zagórz http://mrgz.zagorz24.pl/wp-content/ uploads /2012/03/Statut-MRG-Zag%C3%B3rz.doc.pdf [dostęp 05-VI-2012r.]

16. Statut Młodzieżowej Rady Gminy Leoncin http://www.leoncin.pl/upload/ statut_mrgl.pdf [dostęp 05-VI-2012r.].
17. Sprawozdanie z działalności Młodzieżowej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, http://www.mrm.warsza wa.pl/docs/uchwala_27_2010.pdf [dostęp 05-VI-2012r.]

ROZDZIAŁ XVII

NADZÓR NAD DZIAŁALNOSCIĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Monika Jasińska [640]

Słowa klucze: samorząd terytorialny, nadzór, RIO,

Keywords: local governance, supervision, RIO,

Streszczenie:

Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się na kryterium legalności, które zostało zawarte w artykule 171 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to jedyne konstytucyjne kryterium nadzoru[641]. W znaczeniu węższym odnosi się ono do kontroli oraz oceny działalności komunalnej dokonywanej pod względem zgodności z prawem. W szerszym ujęciu kryterium obejmuje także zastosowanie środka nadzoru, co prowadzi do tego, iż przepis prawny powinien obligować do zastosowania tego środka, jeśli ma on na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, oraz określać organ, który może go zastosować[642]. Co do kwestii zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego nadzoru, należy wskazać, iż zgodnie z Konstytucją RP organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w Polsce są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe.

Samorząd terytorialny to organizacyjnie oraz prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa. Powołany do samodzielnego wykonywania zadań administracji państwowej, wyposażony w materialne

[640] **Monika Jasińska** - absolwentka studiów licencjackich na kierunku administracja Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu.

[641]K. Podgórski, *Zagadnienia nadzoru*, Samorząd Terytorialny, 1995, nr 6, s. 77.

[642]D. Kurzyna-Chmiel, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Sto,Bielsko-Biała 2003, s. 26.

środki umożliwiające realizację nałożonych zadań. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza samodzielności nieograniczonej. W rezultacie samodzielność samorządu upatruje się nie w całkowitym uniezależnieniu od państwa, lecz w precyzyjnym określeniu, kiedy administracja państwowa może ingerować w obszar samodzielnego działania organów[643].

H. Izdebski przez nadzór rozumie, oparte na upoważnieniu ustawowym, uprawnienie do władczego wkraczania przez organ nadzorowany w samodzielną działalność organu nadzorowanego, lecz w przypadkach wskazanych tylko w ustawie, z punktów widzenia kryteriów oraz za pomocą środków w niej określonych[644].

Jednostkom samorządu terytorialnego Konstytucja[645]gwarantuje samodzielność, która polega na ochronie sądowej. Jednak samodzielność tych jednostek nie zwalnia z przestrzegania prawa oraz od działania zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Konstytucja w art.171 zawiera podstawowe reguły, które odnoszą się do nadzoru nad samorządem terytorialnym[646]. Konstytucja RP jednoznacznie określa organy sprawujące nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego: „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe". Konstytucja określa również kryterium nadzoru: „ Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności"[647]. Często obok tego kryterium wymienia się również inne miary: celowość(wybór najodpowiedniejszego w danych warunkach działania, pozwalającego osiągnąć wyznaczony cel), rzetelność(działanie zgodne z wymogami uczciwości, wiedzy i techniki) oraz gospodarność(działanie najmniej kosztowne)[648].

Kryterium legalności w sensie ścisłym odnoszone jest do aktu kontroli, tzn., że ocena działalności jednostki nadzorowanej jest dokonywana pod kątem jej zgodności z prawem. W szerszym znaczeniu kryterium to odnosi się również do aktu zastosowania środka nadzoru. Powinien on obligować do zastosowania takiego ośrodka, który ma na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Prawo powinno określać właściwy środek nadzoru, organ, który

[643] Z. Niewiadomski(red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka,* Wyd. Branta, Bydgoszcz, Warszawa 2001, 21-22.

[644] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności,* Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008,s. 301.

[645] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 7, poz. 483, ze zm., art. 171.

[646] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 1999, s. 343.

[647] Konstytucja RP.. *op. cit.,* art. 171 ust. 2

[648] Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990r.,*PiP 1990, nr 12, s. 54.

ma go zastosować oraz przypadki, w których ma być on zastosowany jak również tryb jego zastosowania[649].Przepisy konstytucyjne są na tyle ogólne, że nie kwalifikują się do bezpośredniego stosowania, dlatego służą one tylko, jako podstawa do odpowiedniego unormowania ustawowego. Ustawami regulującymi instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym są ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym[650]oraz o samorządzie województwa[651], jak również ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[652]w odniesieniu do zadań powierzonych przez wojewodę. Przepisy kształtujące środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego występują sporadycznie również w innych aktach normatywnych między innymi w art. 240 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych[653], który stosuje się w sytuacji, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie podjął uchwały budżetowej do dnia 31stycznia roku budżetowego. Wówczas zgodnie z tym przepisem regionalna izba obrachunkowa, w terminie do końca lutego roku budżetowego, ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych i zadań zleconych.

Nadzór nad samorządem terytorialnym pełni dwojakiego rodzaju funkcję: strzeżenia prawa oraz ochronną i wspierającą. Nadzór nie może być jednak rozumiany, jako proste przeciwieństwo praw zagwarantowanych jednostkom samorządu terytorialnego, ale także, jako gwarancja samodzielności tych jednostek[654]. Podłożem, na jakim ukształtowała się instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, była konieczność skoordynowania bądź też zintegrowania działań wszystkich podmiotów prawa publicznego— tych działających na zasadzie decentralizacji, jak i tych, które tworzą strukturę administracji państwowej. Można przyjąć, że decentralizacja administracji państwowej była główną przyczyną powstania oraz rozwoju nadzoru[655].

---

[649] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *op. cit.*, s. 76-77.

[650] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001r. Nr142, poz. 1592, ze zm.

[651] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001r. Nr142,poz. 1590, ze zm.

[652] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr31, poz. 206, ze zm.

[653]Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr157, poz. 620 ze zm., art. 240 ust. 3.

[654]B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny -zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999,s. 164-165.

[655]B.Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym- diagnoza i kierunki zmian-wersja uzupełniona*,http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf,[dostęp,09.08.2013]

Zarówno przepisy prawa, jak również i doktryny zgodnie podkreślają, że jednym z głównych zadań nadzoru państwowego nad jednostkami samorządu terytorialnego jest strzeżenie prawa. Istotą nadzoru, zwłaszcza nadzoru nad sferą zadań własnych, jest strzeżenie legalności postępowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Funkcja strzeżenia prawa powinna być wykorzystywana w celu obrony interesów ogólnopaństwowych w zestawieniu z partykularnymi interesami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że realizacja tej funkcji powinna odbywać się wyłącznie przy użyciu środków represyjnych. Środki takie powinny być stosowane jedynie w przypadkach niezbędnych.

Koncepcja funkcji ochronnej oraz wspierającej sprowadza się do obowiązku nałożonego na organy nadzoru państwowego doradzania jak również opiekowania się gminami oraz powiatami (w mniejszym zakresie województwami samorządowymi) w trakcie wykonywania zadań publicznych[656].

W doktrynie prawa administracyjnego dokonuje się analizy zakresu podmiotowego nadzoru w dwóch różnych aspektach. Z jednej strony analizie poddaje się stronę czynną, czyli organy nadzorujące a z drugiej stronę bierną, czyli organy nadzorowane. W ustawach samorządowych ustawodawca tak jak i w Konstytucji wprost określa organy nadzorujące i są nimi Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa[657]. Z przepisów tych wynika również, że uprawnienia w zakresie stosowania środków nadzoru wobec organów jednostek samorządu terytorialnego przysługują innym organom, a nie tylko organom wymienionym wprost przez ustawodawcę. Za przykład można wskazać art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym[658], art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, według których w przypadku powtarzającego się naruszania przez radę gminy, radę powiatu czy sejmik województwa Konstytucji lub ustaw, Sejm na wniosek Prezesa RM, może w drodze uchwały rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Wynika z tych przepisów, że ustawodawca przyznał uprawnienia nadzorcze również Sejmowi[659].

---

[656] *Ibidem,* s. 6.

[657] Ustaw z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577, ze zm.

[658]Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990r. Dz. U. z 2001r. Nr142, poz. 1591, ze zm., art. 96 ust. 1

[659] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój Samorządu Terytorialnego,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2011, s. 294.

W procedurę nadzorczą ustawodawca włącza również inne organy, które nie stosują bezpośrednio wobec organów samorządowych środków nadzoru, lecz podejmują czynności niezbędne dla zastosowania takich środków. Przykładem takiej regulacji jest przepis, który uprawnia ministra właściwego do spraw administracji publicznej do składania wniosków Prezesowi Rady Ministrów o zawieszenie organów danej jednostki samorządu terytorialnego oraz ustanowienie zarządu komisarycznego.

Przez pojęcie środków nadzoru należy rozumieć formy ingerencji w działalność jednostek samorządu terytorialnego przez organy powołane do sprawowania nadzoru. Środki nadzoru wobec organów jednostek samorządu terytorialnego są różnie klasyfikowane. Według B. Dolnickiego można przyjąć następującą klasyfikację środków nadzoru dotyczących zadań własnych:

- środki informacyjno-doradcze
- środki korygujące
- środki personalne[660].

Doradztwo jest najłagodniejszą formą nadzoru. Stosowanie szeroko pojętych środków doradczych pozwala w praktyce uniknąć bądź zminimalizować konieczność stosowania środków represyjnych przez doprowadzenie do samo korekty działań. Do środków informacyjno-doradczych należą: prawo żądania niezbędnych informacji oraz danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy oraz województwa[661], nakaz przedłożenia odpowiednio przez wójta(burmistrza), starostę lub marszałka województwa wojewodzie wszelkich uchwał organów kolegialnych oraz zarządzeń wójta(burmistrza) w ciągu siedmiu dni od daty podjęcia[662], jak również obowiązek przesłania do regionalnej izby obrachunkowej projektu budżetu gminy wraz z informacją o stanie mienia komunalnego[663].

Najszerszą grupę stanowią środki korygujące. Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy gminnej rozstrzygnięcie podjęte przez organ gminy może być uzależnione od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ. Zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, chyba, że chodzi o zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wtedy termin ten wynosi30 dni. Po upływie

[660] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny…, op. cit.,* s. 178.

[661] Ustawa o samorządzie gminnym.. *op. cit.,* art. 88, i Ustawa samorządzie województwa… *op. cit.,* art. 80.

[662]Ustawa o samorządzie gminnym.. *op. cit.,* art. 90-91, i Ustawa o samorządzie powiatowym… *op. cit.,* art. 78-79.

[663] Ustawa o samorządzie gminnym.. *op. cit.,* art. 52 ust. 2.

tego terminu rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte. Ustawy przewidują również wstrzymanie wykonania uchwały. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy lub organu powiatu[664].Ustawa o samorządzie gminnym w stosunku do rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy przewiduje natychmiastowy skutek wynikający z doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, polegający na wstrzymaniu wykonania uchwały bądź zarządzenia[665].

Środkiem o charakterze korygującym jest również wezwanie wójta do zaprzestania naruszeń, w przypadku, gdy wojewoda stwierdzi, iż wójt dopuszcza się powtarzających naruszeń Konstytucji lub ustaw[666]. Najdalej idącym środkiem korygującym jest stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia(uchwała lub zarządzenie są nieważne, jeśli są sprzeczne z prawem). O nieważności orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia[667]. Ustawodawca wprowadził rozróżnienie między istotnym a nieistotnym naruszeniem prawa. W tym drugim przypadku organ nadzoru ogranicza się jedynie do wskazania, że uchwała lub zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa[668].Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały lub zarządzenia ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (*ex tunc*), ponieważ jest ona nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia.

Jednym z personalnych środków nadzoru jest możliwość odwołania wójta przez Prezesa Redy Ministrów na wniosek wojewody w przypadku, gdy wójt dopuszcza się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw a po wezwaniu wojewody nie zaprzestaje tych naruszeń. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta będzie pełnić jego funkcję[669]. W przypadku powiatu wojewoda samodzielnie rozwiązuje jego zarząd, gdy ma miejsce powtarzająca się sytuacja naruszenia Konstytucji lub ustaw[670].

---

[664] Ustawa o samorządzie gminnym.. *op. cit.,* art. 91 ust. 2 I Ustawa o samorządzie powiatowym… *op. cit.,* art. 79 ust. 2.

[665] Ustawa o samorządzie gminnym.. *op. cit.,* art. 92.

[666] *Ibidem,* art. 96ust. 2.

[667] *Ibidem,* art. 91ust. 1.

[668] *Ibidem,* art. 91ust. 4.

[669] *Ibiem,* art. 96ust. 2.

[670] *Ibidem,* art. 83ust. 2.

Personalnym środkiem nadzoru jest także wprowadzenie zarządu komisarycznego w przypadku nierokującego nadziei na szybką poprawę oraz przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego[671]. Zarząd komisaryczny polega na zawieszeniu organów jednostki samorządu terytorialnego a w ich miejsce ustanowienie komisarza rządowego. Ustanawiany jest on przez Prezesa Rady Ministrów na dwa lata, ale nie dłużej niż do wyboru rady gminy, wójta(burmistrza, prezydenta miasta) na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może mieć miejsce po uprzednim przedstawieniu zarzutów oraz wezwaniu organów samorządowych do niezwłocznego przedstawienia programu poprawy sytuacji danej jednostki. W przypadku powiatu przed ustanowieniem zarządu komisarycznego wymagane jest wysłuchanie opinii sejmiku województwa[672].

Komisarza rządowego powołuje Premier na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej. Komisarz z dniem powołania przejmuje wykonanie wszelkich zadań oraz kompetencji, które należały do organów jednostki samorządu terytorialnego[673].

Ostatnim środkiem nadzoru przewidzianym w ustawach samorządowych jest środek, który polega na wydaniu zarządzenia zastępczego. Jest to środek, który charakteryzuje się wyjątkową intensywnością, ponieważ uprawnia on organ nadzoru do zastąpienia własnym rozstrzygnięciem rozstrzygnięcia, którego wydanie należy do kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego.

Instytucją nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych jest regionalna izba obrachunkowa. Obecnie obok przepisów Konstytucji pozycję prawną regionalnych izb obrachunkowych reguluje ustawa z 7 października 1992r[674], rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz ich szczegółowej organizacji[675]. Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki

[671] *Ibidem,* art. 97. I Ustawa o samorządzie powiatowym… *op. cit.,* art. 84 i Ustawa samorządzie województwa… *op. cit.,* art. 85.

[672] Ustawa o samorządzie gminnym.. *op. cit.,* art. 84.

[673] P. Rączka, *Nadzór nad samorządem terytorialnym ,* [w:]*Ustrój Samorządu Terytorialnego,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2005r., s.312.

[674] Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych… *op. cit.,*

[675] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz ich szczegółowej organizacji, Dz. U. Nr. 167, poz. 1747, ze zm.

finansowej podmiotów samorządowych organy te sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego(gmin, powiatów, województw) w zakresie spraw finansowych.

Przedmiotem nadzoru RIO objęte są przede wszystkim uchwały oraz zarządzenia, które są podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, do których należą uchwały dotyczące procedury uchwalania budżetu oraz jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego, udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu. Do szczególnych uprawnień nadzorczych RIO należy uchwalenie budżetu samorządu, gdy jej organ stanowiący nie uchwali budżetu do dnia 31 stycznia roku budżetowego. W takiej sytuacji regionalne izby obrachunkowe ustalają budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych i zadań zleconych. W przypadku, gdy izba stwierdzi, iż uchwała budżetowa jest w całości lub w części sprzeczna z prawem, wskazuje organowi uchwałodawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieprawidłowości i sposób oraz termin ich usunięcia. Jeżeli właściwy organ nie wprowadzi tych zmian, to kolegium izby orzeka o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części[676].

Podsumowanie

Od 1999r w Polsce został wprowadzony zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, a więc powstały trzy różne i niezależne od siebie jednostki samorządu terytorialnego: gmina, powiat i województwo. Są to osoby typu korporacyjnego, których członkowie to osoby fizyczne zamieszkujące na określonym terytorium. Mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego sprawują w niej władzę – bezpośrednio(przez wybory lub referendum), lub pośrednio(przez organy jednostek samorządu terytorialnego). Jednostki samorządu terytorialnego są powołane do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zdecentralizowany charakter samorządu terytorialnego widoczny jest przede wszystkim we władzy organizacyjnej, we władzy stanowienia aktów normatywnych jak również we władzy finansowej oraz podatkowej.

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego powinien być stróżem ustawowo wyznaczonej samodzielności, a nie tak jak się potocznie uznaje,

[676] T. Jędrzejewski, *Regionalne Izby obrachunkowe,* [w:]*Ustrój Samorządu Terytorialnego,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2005, s.323.

jej ograniczeniem[677]. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczony do kryterium legalności, czyli zgodności z prawem, a więc zgodności nie tylko z Konstytucją, ale również z umowami międzynarodowymi, z ustawami, ale także z rozporządzeniami wydawanymi na podstawie delegacji ustawowych.

[677] S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 158.

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 7, poz. 483, ze zm.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2001r. Nr142, poz. 1591, ze zm.
3. Ustawa z dnia 7 października 1992r. *o regionalnych izbach obrachunkowych*, Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577, ze zm.
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 2001r. Nr142, poz. 1592, ze zm.
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. z 2001r. Nr142, poz. 1590, ze zm.
6. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. Nr31, poz. 206, ze zm.
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych*, Dz. U. Nr157, poz. 620, ze zm.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. *w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz ich szczegółowej organizacji*, Dz. U. Nr. 167, poz. 1747, ze zm.
9. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój Samorządu Terytorialnego,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2011.
10. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny -zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999.
11. Fundowicz S. *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
12. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności,* Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
13. Jędrzejewski T., *Regionalne Izby obrachunkowe*, [w:] *Ustrój Samorządu Terytorialnego,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2005.
14. Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990r.,* PiP 1990, nr 12.
15. Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo prawnicze, Warszawa 1990.
16. Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka,* Wyd. Branta, Bydgoszcz, Warszawa 2001.

17. Ochendowski E., *Prawo administracyjne,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 1999.
18. Podgórski K., *Zagadnienia nadzoru* [w:] *Samorząd Terytorialny*, 1995, nr 6.
19. Rączka P., *Nadzór nad samorządem terytorialnym,* [w:] *Ustrój Samorządu Terytorialnego,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2005.
20. Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym- diagnoza i kierunki zmian-wersja uzupełniona*,http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf,[dostęp,09.08.2013].

ROZDZIAŁ XVIII

MEDIACJE NA GRUNCIE PRAWA PODATKOWEGO

mgr Roman Szumlakowski[678],

Słowa klucze: mediacje, prawo podatkowe, wojewódzki sąd administracyjny, organy administracji podatkowej, podatki.

Key word's: mediation, tax law, the provincial administrative court, tax authorities, tax.

Streszczenie

Zgodnie z przepisami art. 115 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca dał możliwość zarówno podatnikom jak i organom podatkowym do załatwienia określonej sprawy administracyjnej, co zgodnie z zasadą ekonomiki procesowej niweluje stronom biorącym w tym postępowaniu koszty postępowania sądowoadministracyjnego na drodze mediacji. Niestety wyżej wymieniona procedura załatwienia określonej sprawy administracyjnej dotyczącej zobowiązania podatkowego nie jest stosowana w praktyce zarówno przez organy podatkowe jak i podatników, co wynika z braku zaufania społeczeństwa do organów administracji skarbowej.

Summary

In accordance with the provisions of Art. 115 of the Act on Proceedings Before Administrative Courts legislature gave the opportunity to both taxpayers and the tax authorities to settle certain administrative matters, which according to the principle of economy of procedure eliminates the parties in this proceeding taking the cost of administrative litigation through mediation. Unfortunately, the above-mentioned procedure for settlement of certain administrative matters relating to the tax liability is not applied in practice by both the tax authorities and taxpayers, due to the lack of public confidence in the administration offices.

[678]**Mgr Roman Marian Szumlakowski** – absolwent studiów stacjonarnych administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Student 2 roku studiów stacjonarnych II stopnia Finanse i Rachunkowość na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Wprowadzenie

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie przebiegu postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych na podstawie art. 115-118 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwana dalej jako p.p.s.a.)[679]. Głównym celem niniejszej publikacji będzie wskazanie przyczyn małej ilości załatwianych w ten sposób spraw podatkowych przed WSA i NSA przez podatników, a następnie przebiegu postępowania mediacyjnego wraz z ukazaniem zasad prawnych na jakich powinno się ono odbywać. W zakończeniu autor będzie się starał podać rozwiązania z istniejącego takiego stanu rzeczy.

I. Przyczyny małej ilości załatwianych spraw podatkowych przez podatników w toku postępowania mediacyjnego

Główną przyczyną małej ilości spraw podatkowych przez podatników w toku postępowania mediacyjnego jest przede wszystkim brak zaufania podatników do funkcjonowania organów administracji podatkowej w Polsce. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać w rozbieżnych pod względem prawnym, wydawanych przez organy administracji podatkowej decyzji podatkowych na podstawie takiego stanu faktycznego i prawnego, a także podstawy prawnej, które wpływają na wartość zobowiązania podatkowego w toku dwustopniowego postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego[680]. Brak zaufania podatników do organów administracji podatkowej wynika w nieadekwatnym nadążaniu prawa podatkowego za zmianami gospodarczymi i cywilizacyjnymi na świecie w Polsce[681]. A także w władczo-restrykcyjnego-opresywnego paradygmatu działaniu organów administracji podatkowej względem całego społeczeństwa[682]. Zasadnicze znaczenie posiada konflikt interesów występujący pomiędzy organem podatkowym, który dąży do realizacji celu fiskalnego państwa, a podatnikiem, który

[679] Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

[680] A. Mucha, *Zasada zaufania w praktyce organów podatkowych – postulat czy rzeczywistość?*, (w:) red. Andrzej Huchla, Paweł Borszowski, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 123-125.

[681] K. Rutkowska, *Problemy implementacji prawa europejskiego do prawa krajowego w postępowaniu przed organami podatkowymi*, (w:) red. Andrzej Huchla, Paweł Borszowski, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 155-158.

[682] B. Brzeziński, *Relacje między administracją podatkową a podatnikami – od konfrontacji do współpracy?*, (w:) red. Andrzej Huchla, Paweł Borszowski, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 34-45.

będzie dążył do minimalizowania wartości zobowiązań podatkowych na rzecz budżetu państwa[683]. Dlatego podatnik, aby mieć bezpieczeństwo prawne własnych interesów podatkowych będzie korzystał z instytucji interpretacji przepisów prawa podatkowego, które są wydawane w specjalnym trybie przez Ministra Finansów. Jednak praktyka funkcjonowania indywidualnych interpretacji podatkowych Ministra Finansów przyniosła ze sobą odwrotny rezultat od założonego postulatu w doktrynie, gdzie jeszcze bardziej pogłębiła rozbieżność interpretacji przepisów prawa podatkowego na podstawie takiego samego stanu prawnego i faktycznego oraz podstawy prawnej, co jeszcze silniej ukazało w tej kwestii rozbieżne orzecznictwo WSA i NSA[684]. Niepewność sytuacji prawnej podatników w stosunku do organów administracji podatkowej bierze się także z licznych nowelizacji ustaw podatkowych, a mianowicie ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych była nowelizowana 191 razy, gdzie ustawodawca wydał, aż 168 rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy, co wpłynęło w efekcie końcowym na postrzeganie ustawodawstwa podatkowego jako nieudolnego systemu stanowienia i stosowania prawa podatkowego. Również ustawodawca podatkowy wydając rozporządzenia wykonawcze do ustaw podatkowych nie dawał dużo czasu do zapoznania się z nimi podatnikom. Niestety ciągłe zmiany legislacyjne przepisów szczegółowych ustaw podatkowych nie uwzględniają czynnika społecznego, co prowadzi do rozrostu administracji podatkowej. Z kolei jakość obsługi petenta przez organy administracji podatkowej wpłynęły na to, że Polska w rankingu Banku Światowego zajęła 151 miejsce na 183 oceniane kraje i tym samym została uznana za jeden z najgorszych krajów do płacenia podatków[685].

Ponadto instytucja mediacji nie została wyrażona bezpośrednio w ustawie z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczpospolitej Polski[686](zwana dalej jako Konstytucja RP), a także w ustroju wojewódzkich sądów administracyjnych, gdzie nie powołano wydziałów

[683]A. Kowalska, M. Kowalska, *Organ podatkowy – przeciwnik w sporze czy podmiot chroniący interes podatnika?*, (w:) red. Andrzej Huchla, Paweł Borszowski, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 105.

[684]E. Lewandowska, *Instytucja indywidualnych interpretacji prawa podatkowego jako jedno z podstawowych narzędzi zarządzania ryzykiem podatkowym*, (w:) red. Andrzej Huchla, Paweł Borszowski, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 108-111.

[685]W. Szewc, M. Broniecki, *Jeszcze raz o zasadzie in dubio pro tributartio*, (w:) red. Andrzej Huchla, Paweł Borszowski, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 188-201.

[686]Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

mediacyjnych[687]. Również procedura postępowania mediacyjnego jest czasochłonna, co wynika z przeciążenia działania wojewódzkich sądów administracyjnych, a także mało popularna. W 2011 roku na ogólną liczbę skarg załatwianych przez wojewódzkie sądy administracyjne, aż w 23 sprawach przeprowadzono postępowanie mediacyjne, co stanowi 0,0003% wszystkich rozpatrywanych spraw, które dotyczyły przede wszystkim sporów związanych z ustaleniem wartości zobowiązania podatkowego pomiędzy podatnikami, a organami podatkowymi[688].

II. Przebieg postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych przed WSA i NSA

Zgodnie z art. 115 p.p.s.a., na wniosek skarżącego lub organu[689], złożony przed wyznaczeniem rozprawy, może być przeprowadzone postępowanie mediacyjne, którego celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Postępowanie mediacyjne może być prowadzone mimo braku wniosku stron o przeprowadzenie takiego postępowania. Zawarta w art. 115 p.p.s.a. instytucja mediacji stanowi realizację przez polską stronę Rekomendacji Rady Europy z dnia 5 września 2001 r., Nr R/2001/9 o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między władzami administracyjnymi, a osobami prywatnymi na drodze mediacji, koncyliacji oraz ugody[690]. Wszczęcie postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych zgodnie z art. 33 p.p.s.a. nie może nastąpić na wniosek prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, jeśli nie złożyli skargi oraz uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego. Wniosek taki musi być złożony przed wszczęciem rozprawy w skardze, w odpowiedzi na skargę lub w odrębnym piśmie procesowym skarżącego lub organu podatkowego[691]. Jednak każda, ze stron postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych nie dysponuje precyzyjną wiedzą, kiedy przewodniczący wydziału wojewódzkiego sądu administracyjnego ustali termin rozprawy, ponieważ wynika to z różnicy czasu pomiędzy wyznaczeniem przez

---

[687] http://arbitraz.laszczuk.pl/_adr/51/Praktyka_stosowania_mediacji_przed_sadami_administracyjnymi.pdf, [data dostępu: 1 stycznia 2013 r.].

[688] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 602-605.

[689] A. Harla, *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 25.

[690] Z. Kmieciak, *Postępowanie mediacyjne oraz uproszczone przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2003, s. 18-24.

[691] J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308.

przewodniczącego wydziału sądu administracyjnego rozprawy, a doręczeniem stronom postępowania zawiadomienia w sprawie postępowania mediacyjnego[692]. Dlatego ustawodawca, aby zapobiec sytuacji bezskutecznemu doręczeniu zawiadomienia stronom postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych przyznał zgodnie z art. 54 § 3 p.p.s.a. organowi podatkowemu kompetencję autorewizyjną do dnia rozpoczęcia rozprawy[693]. Taki zabieg ustawodawcy służy przyznaniu organom podatkowym przedłużonego okresu do namysłu nad uwzględnieniem wniesionej przed wojewódzkim sądem administracyjnym skargi podatnika[694]. Konkludując należy stwierdzić, że termin do złożenia wniosku o przeprowadzenie mediacji w sprawach podatkowych jest terminem zawitym oraz nie podlega przywróceniu na podstawie art. 86-88 p.p.s.a. Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych może być przeprowadzone z urzędu. Wojewódzki sąd administracyjnym w sprawach podatkowych powinien zgodnie z koncepcją M. Romańskiej dążyć na pierwszym posiedzeniu do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy, kierując ją wydanym postanowieniem na etap postępowania mediacyjnego, co budzi wątpliwości, ponieważ nie można przewidzieć z góry końcowego efektu przeprowadzonej mediacji w sprawach podatkowych[695]. W praktycznym ujęciu postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych postuluję się załatwienie określonej sprawy podatkowej podczas jednego posiedzenia z dopuszczeniem możliwości odroczenia mediacji[696].

Jak wspomniano wcześniej przedmiotem postępowania mediacyjnego jest załatwienie skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego mieszczącego się w katalogu z art. 3 § 3 p.p.s.a., na wydane: decyzje administracyjne przez organy podatkowe, postanowienia wydane w toku postępowania podatkowego, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także na postanowienia podatkowe, które rozstrzygają sprawę, co do istoty, postanowienia wydane w toku postępowania egzekucyjnego oraz zabezpieczającego, na które służy zażalenie, inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, pisemne

[692]T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo…*, s. 608.

[693]T. Woś, *Postępowanie mediacyjne w ustawie – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15-16 listopada 2005 r., Toruń 2005, s. 164-165.

[694]J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, część II*, Warszawa 2003, s. 349.

[695]T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo…*, s. 139-140.

[696]T. Świetlikowski, *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym – ujęcie praktyczne*, Warszawa 2005, s. 42-44.

interpretacje przepisów prawa podatkowego wydanych w indywidualnych sprawach, akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego w szczególności władztwa podatkowego[697] i terenowych organów administracji rządowej, akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż w pkt. 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego oraz bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt. 1-4a. Sądy administracyjne orzekają w sprawach, w których przepisy prawa przewidują kontrolę sądową i stosują środki określone w tych przepisach[698]. Również przedmiotem postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych może być bezzasadna skarga[699]. Skierowana sprawa do postępowania mediacyjnego na podstawie wniosku jak i z urzędu następuje w drodze zarządzania w związku z art. 62 p.p.s.a.. Jeśli wniosek wniósł nieuprawniony podmiot na podstawie art. 115 p.p.s.a., albo gdy złożony wniosek zostaje uznany za bezzasadny, podlega on oddaleniu na posiedzeniu niejawnym w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie[700]. Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału, które odbywa się z udziałem stron na podstawie art. 116 p.p.s.a. Z przebiegu postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych spisuje się protokół, w którym zamieszcza się stanowiska stron, a w szczególności dokonane przez strony ustalenia, co do sposobu załatwienia sprawy. Protokół podpisuje prowadzący postępowanie mediacyjne oraz strony. Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych prowadzi sędzia, co budzi wątpliwości w literaturze, gdzie postuluje się, aby wyłączył się od dalszego postępowania w sprawie przy jednoczesnym braku podstawy prawnej do takiego zachowania w p.p.s.a.[701]. Jednak niestety przebieg postępowania mediacyjnego w art. 115-119 p.p.s.a. nie został szczegółowo uregulowany ze względu na jego niesformalizowany charakter. Również pojawiające się w trakcie postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych dowody z dokumentów na podstawie

[697]Zob. L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 152; A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 12-13.

[698]B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2011, s. 369-371.

[699]T. Świetlikowski, Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym – ujęcie praktyczne, Warszawa 2005, s. 41-43.

[700]T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo…*, s. 612.

[701]J. Tarno, *Prawo o postępowaniu…*, s. 312.

z art. 106 § 3 p.p.s.a. nie mogą zostać przeprowadzone, ponieważ mediacja nie posiada charakteru rozprawy. Z postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych spisuje się protokół z zamieszczeniem stanowiska stron oraz ustalenia, co do sposobu załatwienia sprawy. Sporządzony protokół z postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych zostaje podpisany przez strony postępowania[702]. Aby sporządzony protokół z postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych okazał się ważny, musi zostać także podpisany przez sędziego referendarza prowadzącego to postępowanie[703]. Taki protokół z postępowania mediacyjnego stanowi integralną część akt sądowych. Jeśli pojawi się odmowa podpisania protokołu przez jedną ze stron postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych, oznacza to prowadzanie określonej sprawy podatkowej na zasadach ogólnych przed wojewódzkim sądem administracyjnym[704]. Na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym, organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji na podstawie art. 117 p.p.s.a. Wynik postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych stanowi akt o charakterze procesowym, gdzie nie jest nowym rozstrzygnięciem, ale zobowiązuje organ do podjęcia czynności w sprawie lub wydania nowego aktu, a także podstawę do wzruszenia zaskarżonego aktu w nadzwyczajnych trybach postępowania podatkowego[705]. Rezultat postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych daje możliwość organowi podatkowemu do autoweryfikacji przyjętego pierwotnie stanowiska. W doktrynie zwraca się uwagę, że art. 117 p.p.s.a. stanowi zbliżoną instytucję autokontroli podejmowanej przez organ administracji publicznej na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Organ podatkowy w toku postępowania mediacyjnego ma prawo do zweryfikowania decyzji podatkowej w granicach prawa powszechnie obowiązującego, co potwierdził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2007 r., Sygn. Akt., I FSK 269/06[706].

Jednak art. 117 p.p.s.a. daje organom podatkowym dużo szersze możliwości korygowania swojego wadliwego rozstrzygnięcia niż w art. 54 § p.p.s.a. lub w uzgodnieniu z podatnikiem do częściowej korekty zaskarżonego aktu. Jeżeli strony nie dokonują ustaleń, co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpoznaniu przez sąd na rozprawie

[702]T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo…*, s. 613.

[703]J. Tarno, *Prawo o postępowaniu…*, s. 312.

[704]T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo…*, s. 614.

[705]J. Tarno, *Prawo o postępowaniu…*, s. 315.

[706] Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2007 r., Sygn. Akt., I FSK 269/06; niepubl.

na podstawie zarządzenia niezaskarżalnego w drodze zażalenia[707] . Na podstawie art. 118 p.p.s.a. na akt wydany na podstawie ustaleń, o których mowa w art. 117§1 p.p.s.a. można wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia aktu albo wykonania lub podjęcia czynności. Skargę rozpoznaje sąd łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne. Ustalenia przyjęte w toku postępowania mediacyjnej przez organ podatkowy jak i podatnika nie stanowią ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy podatkowej. Wynik postępowania mediacyjnego stanowi podstawę do podjęcia nowego rozstrzygnięcia w sprawie przez organ podatkowy. Dlatego w trakcie oczekiwania na wypełnienie swoich zobowiązań przez organ podatkowy względem podatnika sąd nie może rozpoznać wniesionej przez podatnika skargi na akt lub czynności, które zostały sprecyzowane w protokole kończącym postępowanie mediacyjne[708]. Jeżeli skarga na akt lub czynność wydane lub podjęte na podstawie ustaleń, o których mowa w art. 117§1 p.p.s.a., nie zostanie wniesiona albo skarga ta zostanie oddalona, sąd umarza postępowanie w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne w związku z art. 118 §2 p.p.s.a. Sąd na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., Sygn. Akt., I OSK 1813/06 badając skargę na akt lub czynność przyjętą w postępowaniu mediacyjnej w sprawie podatkowej powinien zbadać wszystkie faktyczne okoliczności sprawy, a nie ograniczać się do zbadania czy podjęty akt lub czynność przez organ podatkowy pokrywa się z ustaleniami przyjętymi podczas postępowania mediacyjnego[709]. Jeśli natomiast skarga okaże się zasadna, sąd ma obowiązek rozpoznania pierwotnej sprawy, a w przeciwnym przypadku – sąd umarza sprawę jako bezprzedmiotową. W takim przypadku prawomocne staje się orzeczenie oparte na ustaleniach postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych, gdzie tą tezę sformułował w swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 14 grudnia 2007 r., Sygn. Akt., I FSK 269/06[710].

III. Zasady prawne w toku postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych

Główne zasady postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych zostały wyrażone w ustawie P.P.S.A.. Jednak stanowią one przeniesienie zasad postępowania cywilnego z ustawy o kodeksie postępowania cywilnego w ramach konstrukcji prawnej

[707] B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* Warszawa 2003, s. 14-15.

[708] R. Hauser, *Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy,* „Państwo i Prawo" 2003 r., nr 11, s. 22.

[709] Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r., Sygn. Akt., I OSK 1813/06; niepubl.

[710] Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2007 r., Sygn. Akt., I FSK 269/06; niepubl.

ustawy p.p.s.a[711]. H. Mądrzak w obrębie kodeksu postępowania cywilnego wyodrębnił następujące zasady postępowania przed sądami, które w konsekwencji znalazły swoje odzwierciedlenie w ustawie p.p.s.a. Tymi zasadami są: zasada równości stron i uczestników postępowania, zasada dyspozycyjności, zasada koncentracji materiału procesowego, zasada kierownictwa sędziowskiego, zasada swobodnej oceny dowodów, zasada bezpośredniości, zasada ustności oraz zasada umiarkowanego formalizmu procesowego. Dodatkowo do katalogu zasad prawnych regulujących postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych W. Broniewicz zakwalifikował zasadę naczelną prawdy materialnej oraz zasadę zwrotu kosztów postępowania[712]. Ze względu na efektywność procesu sądowego doktryna postępowania cywilnego na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego wypracowała także zasadę udzielania informacji prawnej stronom występującym w procesie bez fachowej pomocy prawnej i zasadę jawności postępowania sądowoadministracyjnego. Jednak postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych przed wojewódzkim sądem administracyjnym dotyczy wymiaru zobowiązania podatkowego ustalonego na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (zwana dalej jako o.p.)[713]. Z kolei zasady prawne wypracowane przez doktrynę jak i bogate orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych na gruncie procedury podatkowej stanowią odzwierciedlenie zasad prawnych uregulowanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (zwany dalej jako k.p.a.) [714]. Dlatego obok naczelnych zasad postępowania sądowego regulujących postępowanie mediacyjne można zaliczyć: zasadę praworządności w związku z art. 2 Konstytucji RP, zasada proporcjonalności w związku z art. 33 ust. 3 Konstytucji RP, zasadę równości wobec prawa, zasada prawa do sprawiedliwego i jawnego, szybkiego procesu, zasada ochrony dóbr osobistych w zw. z art. 51 Konstytucji RP, zasada prawa skargi w związku z art. 63 Konstytucji RP, zasada dwuinstancyjnego postępowania w związku z art. 78 Konstytucji RP, zasada pogłębiania zaufania do organów podatkowych, zasada ogólnego obowiązku organów podatkowych udzielania informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego, zasada przekonywania, zasada szybkości, zasada pisemności, zasada ograniczonej jawności postępowania podatkowego i zasadę trwałości ostatecznych decyzji, a także wymienione już wcześniej następujące zasady: zasadę czynności

[711] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 52.

[712] H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1997, s. 47-64.

[713] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

[714] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

oraz zasada prawdy obiektywnej[715]. Ponadto w procesie wykładni prawa podatkowego przez organy podatkowe biorące udział w postępowaniu mediacyjnym, w przypadku pojawienia się wątpliwości, organy podatkowe powinny rozstrzygać sprawę na korzyść podatnika (*in dubio contra fiscum*)[716]. W postępowaniu mediacyjnym w sprawach podatkowych organy podatkowe w przypadku wszelkich wątpliwości interpretacyjnych przepisów szczegółowego prawa materialnego powinny zaniechać stosowanie zasady, w myśl której wszelkie wątpliwości interpretacyjne należy wykładać na korzyść Skarbu Państwa (*in dubio pro fisco*), która została zawarta w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1982 r., Sygn. Akt., II SA 1032/82; niepubl. Również podatnicy jak i organy podatkowe występujące jako strony postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych powinny także respektować zasady prawne zapisane w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji z dnia 6 września 2001 r., wśród których wymienić należy: zasadę uprzejmości, zasadę bezstronności i niezależności, zasadę informowania, zasadę niedyskryminowania, zasadę praworządności, zasadę uczciwości i rozsądności, zasadę uzasadniania decyzji, zasadę używania władzy w takim celu, jakim ją powierzono, zasadę proporcjalności oraz zasadę obiektywności. Jednak instrumentem ochrony praw podatnika w toku postępowania mediacyjnego, pomocna mogłaby się okazać wypracowana w przyszłości Karta Praw Podatnika we współpracy administracji skarbowej z całym społeczeństwem[717].

Zakończenie

Jak wskazano w powyższych rozważaniach instytucja postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych nie cieszy się wśród polskiego społeczeństwa dużym zainteresowaniem. Dlatego, aby podnieść znaczenie postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych należy wprowadzić do Konstytucji RP odpowiedni przepis regulujący niniejszą instytucję. Ponadto, aby zachęcić podatników do korzystania z instytucji postępowania mediacyjnego, należy do polskiego systemu prawa podatkowego wprowadzić liczne ulgi i zwolnienia podatkowe w ramach ponoszonych przez nich wydatków na koszty obsługi prawnej spraw podatkowych przed WSA i NSA. Aby zwiększyć świadomość prawną podatników, że posiadają prawo do załatwienia określonych spraw podatkowych na drodze mediacji należy przeprowadzić szeroką akcję informacyjną dla całego społeczeństwa przy

[715] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 582-604.

[716] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1982 r., Sygn. Akt., II SA 1032/82; niepubl.

[717] A. Napiórkowska, *Czy ktoś chroni podatnika?*, (w:) red. A. Huchla, P. Borszowski, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 149-152.

wykorzystaniu mass-mediów, gdzie drukowanie biuletynów i broszur informacyjnych w formie papierowej nie zrealizuje tego celu, ponieważ systematycznie z roku na rok spada poziom czytelnictwa w naszym kraju. Na zakończenie warto zaznaczyć, że im dłużej będzie w społeczeństwie pokutowała niechęć oraz brak zaufania do organów podatkowych tym dłużej instytucja postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych będzie miała marginalne znaczenie. Dlatego organy podatkowe powinny w przyszłości budować zaufanie społeczne wśród podatników poprzez m.in. opracowanie Karty Praw Podstawowych Podatnika, która pozwoli na załatwienie określonej sprawy administracyjnej dotyczącej zobowiązania podatkowego na drodze postępowania mediacyjnego, co jednocześnie wpłynie na odciążenie w orzekaniu Wojewódzkich i Naczelnych Sądów Administracyjnych oraz niwelowaniu kosztów postępowania sądowo-administracyjnego. Również podniesienie opłaty uprawniającej do złożenia skargi na bezczynność lub rażące naruszenie prawa przez organy podatkowe do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych powinno ostudzić zapał podatników do nadużywania tego uprawnienia przy jednoczesnym respektowaniu zasady równego dostępu do sądów, która została zapisana w Konstytucji RP. Jak wskazuje praktyka orzecznicza Wojewódzkich i Naczelnych Sądów Administracyjnych w większości rozpoznawanych spraw podatnicy nie mieli podstaw do złożenia skargi na działalność organów podatkowych, gdzie w konsekwencji ponosili duże koszty postępowania sądowo-administracyjnego. Dlatego instytucja postępowania mediacyjnego w sprawach podatkowych może przyczynić się w przyszłości do wytłumaczenia podatnikom, że czasami nie mają podstaw prawnych do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, co zapobiegnie w przyszłości obarczeniu ich kosztami postępowania sądowo-administracyjnego.

Bibliografia

1. Adamiak B., Borkowski J., Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2011.

2. Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, część II*, Warszawa 2003.

3. Brzeziński B., *Relacje między administracją podatkową a podatnikami – od konfrontacji do współpracy?*, (w:) red. Uchla A., Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011.

4. Dauter B., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2003.

5. Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.

6. Harla A., *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2010.

7. Hauser R., *Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy,* „Państwo i Prawo" 2003 r., nr 11.

8. Kmieciak Z., *Postępowanie mediacyjne oraz uproszczone przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2003.

9. Kowalska A., Kowalska M., *Organ podatkowy – przeciwnik w sporze czy podmiot chroniący interes podatnika?*, (w:) red. Uchla A., Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011.

10. Lewandowska E., *Instytucja indywidualnych interpretacji prawa podatkowego jako jedno z podstawowych narzędzi zarządzania ryzykiem podatkowym*, (w:) red. Huchla A., Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław.

11. Mądrzak H., Krupa D., Marszałkowska-Krześ E., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1997.

12. Mucha A., *Zasada zaufania w praktyce organów podatkowych – postulat czy rzeczywistość?*, (w:) red. Huchla A., Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011.

13. Napiórkowska A., *Czy ktoś chroni podatnika?*, (w:) red. Huchla A., Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011.

14. Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010.

15. Rutkowska K., *Problemy implementacji prawa europejskiego do prawa krajowego w postępowaniu przed organami podatkowymi*, (w:) red. Uchla A., Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011.

16. Szewc W., Broniecki M., *Jeszcze raz o zasadzie in dubio pro tributartio*, (w:) red. Huchla A., Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., *Podatnik verus organ podatkowy*, Wrocław 2011.

17. Świetlikowski T., *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym – ujęcie praktyczne*, Warszawa 2005.

18. Tarno J., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.

19. Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2012.

20. Woś T., *Postępowanie mediacyjne w ustawie – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15-16 listopada 2005 r., Toruń 2005.

21. Konstytucja Rzeczpospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

22. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

23. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

24. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

25. Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2007 r., Sygn. Akt., I FSK 269/06; niepubl.

26. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r., Sygn. Akt., I OSK 1813/06; niepubl.

27. Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2007 r., Sygn. Akt., I FSK 269/06; niepubl.

28. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1982 r., Sygn. Akt., II SA 1032/82; niepubl.

29. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1982 r., Sygn. Akt., II SA 1032/82; niepubl.

30.http://arbitraz.laszczuk.pl/_adr/51/Praktyka_stosowania_mediacji_przed_sadami_administracyjnymi.pdf, [data dostępu: 1 stycznia 2013 r.].

ROZDZIAŁ XIX

W POSZUKIWANIU SPRAWIEDLIWOŚCI I EKONOMICZNEJ EFEKTYWNOŚCI PRAWORZĄDNEJ DECYZJI STOSOWANIA PRAWA, CZYLI PRÓBA ODPOWIEDZI NA PYTANIE „PRAWO: SPRAWIEDLIWE CZY EFEKTYWNE EKONOMICZNIE?”

mgr Marcin Rudnicki[718]**,**

Słowa kluczowe: sprawiedliwość, praworządność, decyzja, prawo, ekonomia
Keywords: Justice, Decision, Law, Economy, Administration

Streszczenie

Praca stanowi próbę przełożenia tematyki ekonomicznej efektywności prawa na grunt procedury administracyjnej. Ze względu na złożony jej przedmiot, podjęte rozważania oparte zostały nie tylko o materiał normatywny, ale także o instytucje z pogranicza aksjologii i ekonomii.

Sprawiedliwość prawa a ekonomiczna efektywność prawa – uwagi terminologiczne

Wydaje się, że podejmując jakiekolwiek rozważania dotyczące prawa lub decyzji jego stosowania, w mniejszym lub w większym stopniu podejmuje się tematykę związaną z tym, co powinno stanowić implikację społecznie przyjętych wartości lub celów. Innymi słowy, każda z instytucji prawnych, powinna znajdować pewne aksjologiczne lub teleologiczne uzasadnienie w oczekiwaniach szeroko rozumianych adresatów norm prawnych. Niemniej, biorąc za punkt odniesienia choćby język potoczny, na próżno jest szukać innych niż „legalny” skojarzeń przymiotnika „prawny”[719]. W szczególności,

[718] **Mgr Marcin Rudnicki** – doktorant na w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; absolwent studiów administracji i prawa; autor publikacji z zakresu procedury administracyjnej oraz artykułów między innymi z dziedziny postępowania administracyjnego, prawa cywilnego i prawa pracy.

[719] Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego. Tom drugi. L-P*, Warszawa 1979, s. 912.

bez głębszej refleksji trudno jest powiązać prawo z takimi wartościami jak sprawiedliwość czy efektywność ekonomiczna. Aby podjąć tego rodzaju próbę, związaną z próbą odpowiedzi na pytanie „Prawo: sprawiedliwe czy efektywne ekonomicznie?", w pierwszej kolejności należy określić denotacje przedmiotowych terminów.

Sprawiedliwość należy uznać za kategorię ze sfery etyki, która jest z natury mglista, relewantna oraz niemierzalna[720]. Tym trudniej jest ją zdefiniować nie narażając się na zarzut błędu *ignotum per ignotum* - na przykład poprzez zbudowanie definiensa w oparciu o pojęcie słuszności. Sprawy nie ułatwia także fakt, że nauka wypracowała już wiele sposobów rozumienia sprawiedliwości[721]. Dlatego też, omawianą wartość należy ująć w znaczenie jak najbardziej uniwersalne. Podążając tym samym za stanowiskiem Z. Ziembińskiego, sprawiedliwość prawa można obecnie rozważać w oparciu o kategorię sprawiedliwości społecznej[722]. Warto jest w tym miejscu zaznaczyć, że tak ujęta idea sprawiedliwości znalazła swój wyraz w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.,[723]co też przesądza o tym, że termin ten stał się terminem języka prawnego.[724]Za sprawiedliwe należy tym samym uznać to prawo, które przy zapewnieniu minimum egzystencji, uwzględnia dobro każdego członka społeczeństwa, nie przyjmując przy tym nazbyt głębokiej stratyfikacji społecznej[725]. Powyższe warto jest skorygować o tezę zmniejszającą (lecz nie deprecjonującą) egalitarystyczne nasycenie omawianej idei, to jest o twierdzenie, iż prawem sprawiedliwym społecznie powinno być to, które nie obciążając ogółu daje pewne korzyści jednostce.

---

[720] J. Wilkin, *Efektywność a sprawiedliwość jako problem ekonomiczny* [w:] J. Wilkin (red.), *Efektywność a sprawiedliwość,* Warszawa 1997, s. 23.

[721] Jak wskazuje J. Wilkin, taki stan rzeczy nie zwalnia od obowiązku określenia tego, co jest wspólne w pojmowaniu sprawiedliwości (zob. J. Wilkin, *Podsumowanie dyskusji* [w:] *ibidem,* s. 23.).

[722] Mimo tego, że Z. Ziembiński z dużym dystansem stwierdzał, że „Współcześnie uznanie dla „sprawiedliwości społecznej" jest deklarowane bardzo szeroko", to wydaje się, że odnajdywał on w tej wizji omawianej kategorii, pewien złoty środek (zob. Z. Ziembiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 130 i n.). W mojej ocenie nie można się tym samym zgodzić w całej rozciągłości ze stanowiskiem J. Dziewulskiego, który stawia tezę o kategorycznym rozgraniczeniu sprawiedliwości w ogóle, jako kategorii dotyczącej wzajemnych stosunków jednostek, od kategorii sprawiedliwości społecznej, która w jego ocenie odnosi się do stosunków wzajemnych dużych grup społecznych (J. Dziewulski, Sprawiedliwość społeczna jako przedmiot sporu [w:] *ibidem*, s. 164). Za niezasadnością powyższego przemawia ponadto to, że nie uzasadnioną jest pełna dywersyfikacja dwóch tak nieostrych i jednocześnie bliskich sobie kategorii.

[723] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[724] Z. Ziembiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 7.

[725] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu* (…), *op. cit.*, s. 133.

Mimo tego, że efektywność prawa o wiele łatwiej jest definiować odwołując się do instytucji prawa karnego[726], czy też prawa kontraktów[727], to walory poznawcze tej kategorii dotyczą także innych specjalistycznych dziedzin prawoznawstwa[728]. Dzięki temu, podobnie jak ogół regulacji funkcjonujących w danym systemie prawa można analizować pod kątem ich sprawiedliwości, tak też można to robić przez pryzmat ich ekonomicznej efektywności[729]. Ogólnie można stwierdzić, że prawo sprosta przedmiotowemu wymogowi, jeżeli będzie sprzyjać ekonomicznie uzasadnionej alokacji zasobów (ekonomiczna analiza prawa, jako metoda badawcza zajmuje się teorią racjonalnego wyboru w świecie regulowanym przez normy prawne). Na to zaś, jak powyższy wymóg może zostać spełniony, wskazują poszczególne ekonomiczne ujęcia efektywności. W tym kontekście wyróżnia się przynajmniej 4 główne koncepcje dotyczące rozumienia efektywności ekonomicznej [730]. Pierwsza z nich oparta jest o typowe dla R. Posner'a założenie o maksymalizacji dobrobytu społecznego. Jak wskazuje J. Stelmach, ze efektywne ekonomicznie na gruncie tej koncepcji należy uznać prawo, które pozwala na określenie konsekwencji prowadzących do możliwie największego wzrostu użyteczności społecznej[731]. Po drugie, efektywność ekonomiczna może być przedstawiana w ujęciu zaproponowanym przez V. Pareto. Jej centralnym punktem jest poszukiwanie sytuacji zwanej Pareto – optimum. W kontekście prawa będzie miała ona miejsce w przypadku, gdy konsekwencje prawne normy pozwolą uzyskać maksymalizację korzyści danej jednostki przy jednoczesnym niepogorszeniu sytuacji innych podmiotów zainteresowanych[732]. Po trzecie, za efektywne ekonomicznie można uznać takie

[726] „Ekonomiczna analiza prawa karnego koncentruje się obecnie na następujących zagadnieniach: optymalnym wyważeniu nieuchronności i surowości kary; porównywaniu właściwości ekonomicznych kar pozbawienia wolności i grzywny oraz innych kar alternatywnych do pozbawienia wolności; ekonomice prawa karnego wykonawczego oraz procedury karnej; badaniu odstraszających i zapobiegawczych efektów kar." (K. Pawłusiewicz, B. Brożek, *Prawo karne w świetle ekonomicznej teorii prawa (uwagi krytyczne), Państwo i Prawo*, 2002, z. 12, s. 46 i n.).

[727] Prawo kontraktów jest prawem bezpośrednio dotyczącym alokacji dóbr, która z kolei umożliwia zaistnienie stanów efektywnych (R. T. Stroiński [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko,* Warszawa 2008, s. 508.).

[728] Stroiński R. T., *Dlaczego warto studiować ekonomiczną teorię prawa* (*Law and Economics*), Edukacja prawnicza, 2005, nr 4, s. 7.

[729] R. T. Stroiński [w:] M. Bednarski, *op. cit.*, s. 484.

[730] J. Stelmach, Efektywne prawo, www2.wpia.uw.edu.pl.

[731] *Ibidem*.

[732] W. Gromski, *Ekonomiczna analiza prawa* [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012, s. 56.

rozwiązanie prawne, którego przyjęcie prowadzi do powstania większych korzyści, niż strat (takie ujęcie zaproponował N. Kaldor i J. Hicks). Innymi słowy, chodzi tu o sytuację, gdy wartość dodana zyskującym przewyższy wartość odjętą poszkodowanym[733]. Czwarty sposób rozumienia ekonomicznej efektywności związany jest ze szkołą marginalizmu. W jej ujęciu „ (…) rozwiązanie prawne jest ekonomicznie efektywne wówczas, gdy realizuje jakiś pożądany cel tylko do takiego poziomu, przy którym następuje zrównanie marginalnych kosztów społecznych realizacji tego celu i marginalnych korzyści społecznych wynikających z realizacji tego celu"[734]. Warto jest zaznaczyć, że powyżej przedstawione koncepcje nie tyle się nie wykluczają, co wręcz wzajemnie się przenikają, Dlatego taż należy kompleksowo uznać, że prawo jest ekonomicznie efektywne, jeżeli prowadzi do sytuacji oczekiwanej w przynajmniej jednym ze wskazanych ujęć.

Biorąc pod uwagę powyżej wskazane znaczenia sprawiedliwości i ekonomicznej efektywności, warto jest się zastanowić nad dokładnym określeniem przedmiotu, do którego terminy te powinny być odnoszone. Prawo bowiem można rozumieć nie tylko jako normy ogólne i abstrakcyjne, lecz także jako akty indywidualne i konkretne - to jest jako decyzje stosowania prawa. Przechodząc do meritum wydaje się, że wartości te powinno się odnosić zarówno do pierwszego jak i drugiego sposobu pojmowania prawa. Pośrednio wskazuje na to W. Gromski, który stwierdza, że „(…) normatywna analiza prawa (…) zajmuje się dostarczaniem prawodawcom lub sędziom wzorów decyzji promujących efektywność ekonomiczną"[735]. Niemniej, w mojej ocenie, tylko treść decyzji stosowania prawa pozwala ostatecznie ocenić, czy prawo jest sprawiedliwe lub ekonomicznie efektywne. Tylko tego rodzaju akty bezpośrednio kształtują bowiem prawa i obowiązki podmiotów prawa. Nawet w sytuacji, gdy w danej sprawie nie dochodzi do wydania aktu indywidualnego i konkretnego, to adresaci norm prawnych ogólnych i abstrakcyjnych dostosowują swoje postępowanie do przewidywanych rozstrzygnięć, które w przypadku spełnienia lub niespełnienia określonych przesłanek zostałyby wydane przez odpowiedni organ. Dlatego też, usiłując rozstrzygnąć hipotezę – czy prawo jest sprawiedliwe czy efektywne ekonomicznie, należy ją w pierwszej kolejności uszczegółowić wskazując na to, czy organy stosujące normy ogólne i abstrakcyjne zostały wyposażone w odpowiedni katalog instytucji prawnych, które stanowią swoiste gwarancje sprawiedliwości i efektywności ekonomicznej. Wydaje się, że to takich gwarancji zalicza się obowiązująca na gruncie postępowania administracyjnego zasada

[733] J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 36.

[734] J. Stelmach, Efektywne (…), *op. cit.*

[735] W. Gromski, *op. cit.,* s. 56.

uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, która wraz z innymi zasadami ogólnymi znalazła swój wyraz w Dziale I Rozdziale 2 Kodeksu postępowania administracyjnego[736].

Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli jako instrument segregacji dóbr w warunkach ich rzadkości

Jedną z zasad ogólnych określonych w Dziale I Rozdziale 2 k.p.a. jest zasada uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Istotne jest to, że w doktrynie zwraca się uwagę na jej uniwersalny charakter wyrażający się w rozumieniu tej zasady jako dyrektywy interpretacyjnej wykraczającej poza ramy procedury. Tym samym uznaje się, że ma ona znaczenie nie tylko dla norm prawa procesowego, ale także dla norm prawa materialnego[737]. Zgodnie z art. 7 *in fine* k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Tak zarysowana treść omawianej zasady, w połączeniu z teoretycznym założeniem o racjonalności prawodawcy, pozwala dojść do wniosku, że oba wymienione interesy są możliwe do pogodzenia. Co więcej, przy dokonywanej *in concreto* próbie ich zważenia, nie można żadnej z tych wartości nadawać charakteru nadrzędnego. Z drugiej jednak strony, nie można stwierdzić, że obowiązek równorzędnego pogodzenia interesu społecznego ze słusznym interesem obywateli wynika z ich zbieżności. Wręcz przeciwnie, biorąc pod uwagę zakaz wykładni *per non est*, należy stwierdzić, że przepis art. 7 *in fine* k.p.a. jest potrzebny ze względu no nierzadkie występowanie pomiędzy nimi relacji sprzeczności[738].

Czyniąc wbrew postanowieniom doktryny tzw. apolitycznej jurysprudencji i próbując zdefiniować interes społeczny oraz słuszny interes obywateli, warto jest zwrócić uwagę na fakt, że oba te zjawiska różnią się nie tylko podmiotowo, ale także przedmiotowo.

[736] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 200 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) powoływana dalej jako k.p.a.

[737] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012, s. 61.

[738] Nad wyraz trafne stanowisko zostało wyrażone T. Wosia, który stwierdza, że postanowienia art. 7 k.p.a. stanowią wyraz przeświadczenia ustawodawcy, że przeciwieństwo interesów nie ma charakteru absolutnego, bezwzględnego i niemożliwego do uniknięcia (T. Woś, Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (Art. 7 in fine k.p.a.) [w:] J. Filipek (red.), Krakowskie studia prawnicze. Rok XX, Wrocław 1987, 106.).

Ze względu jednak na to, że pojęcia te są zwrotami niedookreślonymi, nie jest możliwe precyzyjne ich ujęcie przy wzięciu pod uwagę któregokolwiek z tych kryteriów. Jak bowiem słusznie zauważa M. Wyrzykowski, ocena interesu społecznego, w więc także słusznego interesu obywateli, dokonywana jest przez organy administracji publicznej odmiennie dla każdego rozpatrywanego przypadku[739]. Niemniej, podejmując próbę dookreślenia omawianych zwrotów przez pryzmat kryterium podmiotowego, można stwierdzić, że interes społeczny stanowi rację względnie szerokiej grupy podmiotów, które jako całość zapatrują się w zbliżony sposób na daną sprawę administracyjną, nie mając w niej ani interesu prawnego ani interesu faktycznego, rozumianych jako terminy języka prawnego. Z kolei słuszny interes obywateli rozumieć można jako racje stron postępowania oraz podmiotów mających status osób zainteresowanych[740], w tym także tych, którym nie przysługuje status obywatela[741]. Przechodząc zaś do próby dookreślenia omawianych pojęć przy użyciu kryterium przedmiotowego, przez interes danego podmiotu należy rozumieć jego szeroko rozważane zaangażowanie w daną sprawę, w tym sensie, że jej wynik wywrze dla tego podmiotu pewne skutki, w tym w szczególności skutki ekonomiczne. Warto w tym miejscu zauważyć, że prawodawca dookreślenia „słuszny" użył jedynie w kontekście interesu obywateli. Tym samym zwolnił on organ stosujący prawo z obowiązku uwzględniania tych racji obywateli, które zostaną przez niego uznane za niesłuszne. Z drugiej jednak strony można zaryzykować stwierdzenie, iż brak takiego ograniczenia w odniesieniu do interesu społecznego wynika bądź z tego, że w ocenie prawodawcy każda taka racja jest słuszna, bądź z tego, że organ administracji publicznej na mocy art. 7 *in fine* k.p.a. powinien uwzględniać także te interesy społeczne, które oceni jako niesłuszne. Problem ten nie jest jednak podejmowany
w doktrynie.

Jak zostało już zaznaczone, omawiana zasada stanowi normatywny wyraz pogodzenia dwóch często sprzecznych interesów[742]. Wydaje się, że jednym z powodów powyższej

[739] Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36 i n.

[740] B. Adamiak, *op. cit.*, 62.

[741] W doktrynie wyraźnie odchodzi się od wykładni językowej użytego w art. 7 *in fine* k.p.a. terminu obywatel na rzecz wykładni funkcjonalnej (zob. P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych,* Olsztyn 2009, s. 46.

[742] Takie rozlokowanie interesów w postępowaniu można jednak uznać tylko za zasadę, które doznaje wyjątków. W ramach jednego z nich mieszczą się te układy postępowania, w ramach których występuje wielość stron w ramach współuczestnictwa materialnego. W takim przypadku, zgodnie ze stanowiskiem judykatury, „(…)

sprzeczności jest fakt, iż potrzeby każdego człowieka, w przeciwieństwie do zasobów, są nieograniczone. Twierdzenie to stanowi nie tylko dogmat w nauce ekonomii, ale jest co najważniejsze zgodne z rzeczywistością[743]. Opisywana zaś przez to twierdzenie sytuacja określana jest mianem rzadkości[744]. Prostą konsekwencją jej istnienia jest konieczność wyboru, który z alternatywnych sposobów wykorzystania zasobów jest najodpowiedniejszy. W kontekście opisywanej normy, granicą tego wyboru jest z jednej strony rozstrzygnięcie w pełni zgodne z interesem społecznym, a z drugiej rozstrzygniecie całkowicie uwzględniające słuszny interes obywateli.

Praworządność jako gwarant efektywności ekonomicznej prawa oraz jego sprawiedliwości

Biorąc pod uwagę powyższe, można pokusić się o wstępne stwierdzenie, że decyzja stosowania prawa, podjęta praworządnie w zakresie zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, jest decyzją efektywną ekonomicznie. Uproszczenie takie wynika z faktu, że trudno jest przyjmować rozróżnienie pomiędzy interesem w rozumieniu art. 7 *in fine* k.p.a., a interesem w znaczeniu przydawanym przez ekonomiczną analizę prawa. Trzeba bowiem mieć na uwadze twierdzenie o twórczej współpracy prawnika i ekonomisty, które zastąpiło dawniej usilnie imputowaną tezę o rozłączności prawa i ekonomii[745]. Wątpliwości nastręcza jednak to, czy praworządność, nawet ta rozumiana szeroko, to jest jako podjęcie praworządnej decyzji stosowania prawa (decyzji całościowo zgodnej z normami ogólnymi i abstrakcyjnymi), gwarantuje jej sprawiedliwość. W mojej ocenie bowiem, nie można *stricte* formalnej kategorii zgodności decyzji z prawem, w pełni utożsamiać z czystym (względnie nierelatywnym) kryterium wartościującym. Niemniej, z drugiej strony nie sposób całkowicie zanegować

obowiązkiem organów administracji i sądu jest przeprowadzenie analizy tych interesów i stwierdzenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, jakie to względy (zarówno prawne, jak i społeczne) zostały przy podejmowaniu rozstrzygnięcia wzięte pod uwagę, dlaczego pewne argumenty zostały przedłożone nad inne i w jaki sposób interesy strony, dla której rozstrzygnięcie jest negatywne, zostały wzięte pod uwagę" (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1997 r., III RN 94/96, Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 1997, Nr 19, poz. 366).

[743] J. Wilkin [w:] M. Bednarski, *op. cit.*, s. 17.

[744] „(…) zdolność ludzi do wyobrażania sobie dóbr i usług, które chcieliby mieć, znacznie przekracza zdolność ludzi do ich wytwarzania (…)" (M. Kujda, Mikroekonomia, Rzeszów 1994, s. 43 i n.).

[745] Zob. J. Zajadło [w:] J. Zajadło (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa,* Warszawa 2008, s. 219.

sprawiedliwości prawa. W systemie prawa, w tym także w ramach gałęzi prawa administracyjnego, znajdują się bowiem normy, które swoim charakterem oraz konstrukcją pozostawiają organom wentyl bezpieczeństwa, pozwalający rozstrzygać sprawy indywidualne nie tylko efektywnie ekonomicznie, ale także sprawiedliwie. Normy te z reguły zostają uznane za zasady prawa oraz zawierają w swojej treści zwroty niedookreślone oraz klauzule generalne. Powyższe w pewnym sensie potwierdza doktryna, która w swoich rozważaniach bardzo rzadko łączy sprawiedliwość z normami prawnymi. Oczywiście może to wynikać z dbałości o stosowanie terminologii zgodnej z obecnie przyjętym i uznawanym pozytywizmem prawniczym. Trudno jest jednak odmówić racji temu spostrzeżeniu. Przykładowo, w zaproponowanej przez J. Borkowskiego kategoryzacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego mowa jest o grupie zasad wyznaczających i wyrażających ideę praworządnej decyzji stosowania prawa, do której też zaliczana jest zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli[746]. W tym przypadku choć mowa jest o pewnej gwarancji odnoszącej się do całego postępowania administracyjnego, rozumianego jako ciąg następujących po sobie i ze sobą powiązanych czynności procesowych, to ciągle chodzi tu o gwarancję o podłożu czysto formalnym.

Próbując odpowiedzieć na już w pełni doprecyzowane pytanie o to, czy rozstrzygnięcia administracyjne są sprawiedliwe lub efektywne ekonomicznie, warto jest z dużą ostrożnością oraz przy użyciu nomenklatury monteskiuszowskiej stwierdzić, iż będą one takimi jeżeli organ wydający dany akt stosowania prawa będzie postępował w zgodzie nie tylko z literą prawa, ale także z jego duchem. Ze względu bowiem na mnogość obecnie występujących stanów faktycznych, podążanie za czystym brzmieniem norm może doprowadzić do rozstrzygnięć nieznajdujących racji bytu wśród żadnej z omawianej kategorii.

[746] J. Borkowski, zasady ogólne postępowania administracyjnego podzielił na pierwotne i pochodne zasady wyznaczające i wyrażające ideę praworządnej decyzji stosowania prawa oraz na zasady techniczno – procesowe i kultury administrowania. Obok omawianej normy zasadniczej w pierwszej do pierwszej z wymienionych kategorii zaliczone zastały: 1) zasada praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie wszystkich stron oraz uczestników postępowania, 2) zasada prawdy obiektywnej, 3) zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (zob. B. Adamiak, *op. cit.*, 46).

Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 200 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.
3. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1997 r., III RN 94/96, Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 1997, Nr 19, poz. 366
4. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2012.
5. Bednarski M., Wilkin J. [red.], *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2008
6. *Edukacja prawnicza*, 2005, nr 4.
7. Filipek J. [red.], *Krakowskie studia prawnicze. Rok XX*, Wrocław 1987.
8. Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009 .
9. Kujda M., *Mikroekonomia*, Rzeszów 1994.
10. *Państwo i Prawo*, 2002, z. 12.
11. Stelmach J., *Efektywne prawo*, www2.wpia.uw.edu.pl, stan na dzień 31 grudnia 2012 r.
12. Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007
13. Szymczak M. [red.], *Słownik języka polskiego. Tom drugi. L-P*, Warszawa 1979, 912.
14. Wilkin J. [red.], *Efektywność a sprawiedliwość*, Warszawa 1997.
15. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
16. Zajadło J., *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Warszawa 2008.
17. Ziembiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
18. Ziembiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.

ROZDZIAŁ XX

POLSKIE PRAWO ADMINISTRACYJNE WOBEC OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI – ZARYS

Radek Rafał Wasilewski[747]**,**

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, niepełnosprawni, prawo administracyjne, Polska

Keywords: disability, people with disabilities, administrative law, Poland

Streszczenie

Artykuł stanowi wprowadzenie do problematyki stosunku polskiego prawa administracyjnego do osób z niepełnosprawnościami. Autor przedstawia konstytucyjne podstawy prawa osób niepełnosprawnych, które leżą u podstawy rozwiązań administracyjnoprawnych, oraz omawia wpływ prawa międzynarodowego na polskie prawo administracyjne. W dalszej części omówione zostały zagadnienia związane z prawnym uznaniem niepełnosprawności, strukturą orzecznictwa oraz wybrane przepisy administracyjnoprawne, których adresatami są osoby z niepełnosprawnościami (prawo budowlane, oświatowe, o szkolnictwie wyższym a także zagadnienia związane z dostępem do muzeów i bibliotek, dokumentami paszportowymi oraz zatrudnieniem w służbie cywilnej).

Wstęp

Prawo administracyjne, stanowiące podstawę stosunków prawnych państwa zarówno z pojedynczą jednostką, jak i większymi grupami społecznymi czy – ostatecznie – wszystkimi obywatelami, normuje sytuację prawną człowieka oraz wiele aspektów życia codziennego. W związku z tak obszerną materią regulacji musi uwzględniać różnorakie zjawiska społeczne; poprzez przepisy prawa administracyjnego wyraża się także polityka państwa w stosunku do danego zjawiska społecznego. Jednym z takich zjawisk jest niewątpliwie

[747]**Radek Rafał Wasilewski** – student prawa, magistrant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej na WPiA Uniwersytetu Szczecińskiego; student-asystent na Uniwersytecie w Kassel (Universität Kassel); prelegent na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych; autor publikacji naukowych o tematyce prawnej; prezes Koła Naukowego Prawa Polskiego i Porównawczego US.

niepełnosprawność, która w Polsce dotyka ponad 12% społeczeństwa[748]. Dane te jednak nie są jednak precyzyjne i uznaje się, że udział osób niepełnosprawnych w społeczeństwie jest wyższy.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione wybrane obszary prawa administracyjnego, w których znajdują się szczególne przepisy dotyczące osób z niepełnosprawnościami oraz niektóre uprawnienia osób niepełnosprawnych, które mają za zadania ułatwić im uczestniczenie w społeczeństwie. Z uwagi na ilość i obszerność aktów prawnych oraz szczegółowość niektórych przepisów omawiane zagadnienia zostaną w większości przedstawione w sposób ogólny, więc w celu zaznajomienia się z regulacjami dotyczącymi osób niepełnosprawnych zaleca się lekturę wskazanych aktów normatywnych oraz aktów powiązanych (np. aktów wykonawczych).

I. Podstawy prawne administracyjnoprawnej regulacji niepełnosprawności

Potrzebę szczególnych rozwiązań prawnych wobec osób z niepełnosprawnościami wyraża już najwyższy akt prawa polskiego, czyli Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[749] – zarówno jej preambuła, jak i zasadnicza cześć normatywna.

Preambuła Konstytucji RP zawiera mianowicie zasadę równości wobec prawa i współpracy międzynarodowej dla dobra ludzkości oraz stanowi, że przepisy konstytucyjne należy stosować dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi. Poszanowanie tych zasad uznane zostało za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zaznaczyć, że wszelkie prawa i wolności zawarte w Konstytucji przysługują w równej mierze osobom z niepełnosprawnościami, gdyż wynikają z samego faktu bycia człowiekiem (z godności ludzkiej); niektóre z praw i wolności są jednakże uzależnione dodatkowo od statusu obywatela. Zasadę równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne wprowadza art. 32 ust. 1. Ponadto ust. 2 ww. przepisu zakazuje dyskryminacji w życiu społecznym, politycznym czy gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny, a więc również ze względu na niepełnosprawność. Po wskazaniu, że prawa i wolności konstytucyjne obejmują w równej mierze osoby niepełnosprawne zasadne jest przytoczenie rozwiązań

[748]Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf, str. 63 [dostęp 06.08.2013].

[749]*Konstytucja Rzeczypospoliej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

szczególnych tj. przepisów, w których Konstytucja wyraźnie nakazuje władzy państwowej wspierać osoby niepełnosprawne.

Do przepisów odnoszących się *expressis verbis* do zjawiska niepełnosprawności należy niewątpliwie art. 68, który w ust. 1 gwarantuje prawo do ochrony zdrowia, a następnie (ust. 3) zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym.

Również art. 69 reguluje status osób z niepełnosprawnościami, stanowiąc, że zgodnie z ustawą władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Podstawą prawną wszelkich szczególnych konstrukcji prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych jest więc Konstytucja, a regulacje takie mają służyć realizacji zasady równości oraz ww. przepisów szczególnych. Istotne jest, że normy[750] konstytucyjne należy stosować bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2).

II. Oddziaływanie prawa międzynarodowego na polskie prawo administracyjne w odniesieniu do osób niepełnosprawnych

Znaczny wpływ na sytuację prawną osób z niepełnosprawnościami wywiera prawo międzynarodowe (także prawo Unii Europejskiej). Mianowicie na podstawie art. 87 Konstytucji m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią w Polsce powszechnie obowiązujące źródło prawa, zaś art. 90 normuje przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (odnosi się to do Unii Europejskiej). Procedura i sposoby ratyfikacji umów międzynarodowych pozostaną jednakże pozostawione bez omówienia, gdyż kwestia ta nie jest związana bezpośrednio z tematem opracowania. Warto jednak nadmienić, że umowy międzynarodowe czy akty organizacji międzynarodowych mogą mieć niekiedy pierwszeństwo stosowania przed ustawami. Odnosząc się do samego zobowiązania władz publicznych do respektowania postanowień aktów prawa międzynarodowego powinno

[750] Art. 8 ust. 2 brzmi oryginalnie „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.”, co należy uznać za nieprawidłowe, gdyż o stosowaniu można mówić jedynie w przypadku norm prawnych, które z przepisów wynikają. W związku z tym uzasadnione jest zrezygnowanie z dosłownego cytowania treści art. 8 ust. 2.

wskazać się na art. 9 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Istotną rolę na kształtowanie się polskiego prawa administracyjnego ma również prawodawstwo Unii Europejskiej, prawo pierwotne oraz prawo pochodne, które implikuje dla Polski obowiązek implementacji odpowiednich rozwiązań prawnych.

Z uwagi na ilość aktów prawa międzynarodowego, które poruszają temat osób niepełnosprawnych, zostaną przedstawione dwa, zdaniem autora, najważniejsze.

Jednym z ważniejszych aktów prawa międzynarodowego, którego Polska jest sygnatariuszem, jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[751], która w art. 14 zakazuje dyskryminacji w odniesieniu do korzystania z katalogu praw i wolności zawartego w Konwencji. Co prawda przepis ten nie wymienia niepełnosprawności, lecz należy ją uznać za jedną z „jakichkolwiek innych przyczyn"; na takim stanowisku stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka[752]. Jednym z najważniejszych skutków ratyfikowania przez Polskę Konwencji jest możliwość wnoszenia skarg za naruszenie Konwencji przez państwa-strony (postępowanie przed Europejską Komisją Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka).

Do umów międzynarodowych dotyczących praw osób z niepełnosprawnościami należy również Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych[753], którą Rzeczpospolita Polska ratyfikowała 6 września 2012 r. Należy zaznaczyć jednak, że Polska skorzystała w prawa zastrzeżeń (dot. artykułu 23 ust. 1 lit. a i b, art. 25 lit. a) oraz złożyła oświadczenie interpretacyjne do art. 12. Umowa ta kompleksowo reguluje obowiązki państw-stron w odniesieniu do urzeczywistnienia praw osób niepełnosprawnych. Przepisy Konwencji dotyczą między innymi edukacji osób niepełnosprawnych, likwidacji barier i dostępności (np. w zakresie budownictwa, transportu, komunikacji), niedyskryminacji. Konwencja wywiera więc wpływ także na polskie prawo administracyjne.

---

[751]*Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2., Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284.

[752]Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie Glor przeciwko Szwajcarii, skarga nr 13444/04.

[753]*Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz. U. 2012,poz. 1169.

III.Prawne uznanie niepełnosprawności, system orzecznictwa

Niepełnosprawność może zostać uznana w specjalnym trybie przez prawo (tzw. niepełnosprawność prawna lub formalna), ale nie musi stać się tak zawsze – w takim przypadku mówi się o tzw. niepełnosprawności biologicznej. Różnica między takimi dwoma stanami jest taka, że w drodze uznania niepełnosprawności osoba niepełnosprawna może stać się adresatem szczególnych uprawnień przewidzianych przepisami prawa.

W polskim systemie prawnym mówi się o dwóch procedurach uznania niezdolności do pracy – do celów rentowych, która przeprowadzana jest przez instytucje ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS) oraz do celów pozarentowych – przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Warte zaznaczenia jest jednak, że pierwszym system orzecznictwa nie jest właściwie związany z ustalaniem niepełnosprawności, a niezdolności do pracy, z którą niepełnosprawność może być związana – jest to zatem zagadnienie z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych. Jednakże na podstawie art. 5 oraz 5a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[754] orzeczenia o niezdolności do pracy są traktowane na równi z orzeczeniami o stopniu niepełnosprawności. Z uwagi na charakter publikacji omówiony zostanie drugi system orzecznictwa, który bezpośrednio związany jest z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Na podstawie ww. ustawy niepełnosprawność kwalifikuje się do jednego z trzech stopni: lekkiego, umiarkowanego lub znacznego. Dodatkowo regulowane jest orzecznictwo o niepełnosprawności względem osób poniżej 16 roku życia. Orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności wydaje się na wniosek osoby zainteresowanej; stanowi ono podstawę do korzystania z uprawnień wynikających z wskazanej ustawy oraz do przyznania ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów.

Na podstawie art. 6 u.r.o.n. tworzy się dwuinstancyjną strukturę orzecznictwa: powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności (I instancja) oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności (II instancja). Funkcjonowanie tych jednostek pokrywane jest ze środków budżetu państwa, a może również być wspierane przez środki jednostek samorządu terytorialnego. Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności

[754]Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 z późn. zm.; dalej: u.r.o.n.

(zarówno powiatowe, jak i wojewódzkie) funkcjonują zgodnie z zasadą terytorialności (właściwość miejscowa).

Sposób powoływania i odwoływania powiatowego oraz wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności wyznacza art. 6a u.r.o.n.

W przypadku powiatowych zespołów[755] właściwy dla powołania i odwołania zespołu jest starosta, lecz po uzyskaniu zgody wojewody. Czynności te należą do zadań z zakresu administracji rządowej. Starosta jest również zobowiązany przedkładać wojewodzie informacje o realizacji zadań. Zgoda wojewody wymaga natomiast uzyskania opinii Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych[756]. Powoływanie i odwoływanie wojewódzkich zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności dokonywane jest przez wojewodę, również po zasięgnięciu Pełnomocnika.

Obszar działania zespołów powiatowych oraz siedziby wyjazdowych składów orzekających w powiatach, w których nie powołano powiatowego zespołu, ustala wojewoda po zasięgnięciu opinii starostów oraz uzyskaniu opinii Pełnomocnika. Obszar działania powiatowego zespołu może obejmować swoim zasięgiem więcej niż jeden powiat. Tak ustalony obszar działania ma istotne znaczenie dla ustalania właściwości miejscowej zespołów.

[755] Powiatowy zespół działający w mieście na prawach powiatu może być nazwany miejskim zespołem do spraw orzekania o niepełnosprawności. Przepisy dotyczące zespołów powiatowych stosuje się odpowiednio.

[756] Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych jest sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i sprawuje merytoryczny nadzór nad wykonywaniem zadań wynikających z u.r.o.n.. Powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Do zadań Pełnomocnika należy m.in.: inicjowanie, nadzór i koordynacja nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, inicjowanie kontroli realizacji zadań określonych w ustawie, opracowywanie standardów w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie, opracowywanie oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zatrudnienia, rehabilitacji oraz warunków życia osób niepełnosprawnych, opracowywanie projektów programów rządowych dotyczących rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych, inicjowanie i realizacja działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności i barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie, współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych. Pełnomocnik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (BON), które stanowi wyodrębnioną komórkę organizacyjną w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych nie pełni jednak tylko funkcji opiniodawczej, gdyż na podstawie art. 6c u.r.o.n. sprawuje on nadzór nad orzekaniem o stopniu niepełnosprawności. Nadzór ten obejmuje kontrolę orzeczeń co do ich zgodności z zebranymi dokumentami lub z przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, kontrolę prawidłowości i jednolitości stosowania przepisów, standardów i procedur postępowania w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, szkolenie członków wojewódzkich zespołów, udzielanie wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów regulujących postępowanie w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności. Nadzór, w zakresie kontroli orzeczeń oraz prawidłowości i jednolitości stosowania przepisów, standardów i procedur, w imieniu Pełnomocnika realizują upoważnione przez niego osoby, posiadające wiedzę niezbędną do przeprowadzania kontroli. Powierzenie kompetencji kontrolnych wymaga pisemnego upoważnienia, które jest wydawane na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata.

Wojewoda pełni natomiast bezpośredni nadzór nad powiatowymi zespołami ds. orzekania o niepełnosprawności. Przepisy dotyczące nadzoru sprawowanego przez Pełnomocnika stosuje się odpowiednio (z kilkoma różnicami). Wojewoda przedstawia ponadto Pełnomocnikowi informacje o realizacji zadań powiatowych zespołów (sporządzane na podstawie informacji otrzymanych od starostów) oraz wojewódzkiego zespołu.

Zgodnie z art. 6d u.r.o.n. tworzy się Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności, w którym przetwarza się dane w celu usprawnienia i podniesienia jakości orzekania o niepełnosprawności. Nadzór nad funkcjonowaniem tego systemu sprawuje Pełnomocnik, który jest także (obok powiatowych i wojewódzkich zespołów)administratorem danych w prowadzonej przez siebie bazie danych systemu. Warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania systemu zapewnia minister do spraw zabezpieczenia społecznego.

Regulacje dotyczące procedury orzekania o niepełnosprawności oraz struktury organizacyjnej orzecznictwa są dość obszerne, więc powyższe przedstawienie stanowi jedynie zarys tych zagadnień. Z tego względu, w celu zapoznania się z zasadami orzecznictwa oraz szczegółowymi regulacjami systemu orzeczniczego, zalecane jest sięgnięcie po u.r.o.n. oraz odpowiednie akty wykonawcze, zaś w celu poznania struktury orzeczniczej ZUS i KRUS – do odpowiednich przepisów.

IV. Wybrane przepisy prawa administracyjnego związane z niepełnosprawnością

Szczególne rozwiązania prawne uwzględniające potrzeby osób niepełnosprawnych wynikają z wielu aktów normatywnych o różnej randze prawnej. Również obszary regulacji są urozmaicone. W niniejszej części zostaną przedstawione wybrane zagadnienia z zakresu prawa budowlanego, oświatowego oraz szkolnictwa wyższego. Ponadto zaprezentowana zostanie sytuacja osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do dóbr kultury i sztuki, do służby cywilnej, jak również uprawnienia osób niepełnosprawnych przy uzyskiwaniu dokumentów paszportowych. Należy jednak pamiętać, że oprócz przywołanych rozwiązań są także inne, które również dotyczą osób z niepełnosprawnościami, a także akty wykonawcze precyzujące dokładną realizację przepisów ustaw. Warte zaznaczenia jest, że obok wybranych zagadnień prawo administracyjne porusza m.in. takie zagadnienia jak język migowy, język Braille'a, pomoc społeczna osobom niepełnosprawnym, pies asystujący, dostępność systemów informacyjnych, uprawnienia w prawie wyborczym[757].

Prawo budowlane a osoby niepełnosprawne

Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Jest to zatem istotna gałąź prawa z punktu widzenia zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności do obiektów budowlanych czy też usuwania barier architektonicznych. Podstawowym aktem normatywnym odnoszącym się do problematyki prawa budowlanego jest ustawa Prawo budowlane[758].

Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4 PrBud obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5 określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej dla budynków oraz

[757] Wskazówek co do poszukiwania przepisów dot. osób niepełnosprawnych można szukać np. na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych: http://www.niepelnosprawni.gov.pl/.

[758] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.– *Prawo budowlane*, tekst jedn. Dz.U. 2010, Nr 243, poz. 1623, ze zm.

związanych z nimi urządzeń[759]; właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej - dla innych obiektów budowlanych. Odstępstwa od ustalonych przepisów budowlano-technicznych są zasadniczo (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) dopuszczalne, lecz po uzyskaniu zgody (postanowienia) właściwego organu, która może zostać wydana po uzyskaniu przez organ upoważnienia ministra[760]. Art. 9 ust 1 stanowi jednak, że odstępstwo nie może powodować ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych; przepis ten dotyczy obiektów budowlanych opisanych powyżej (tzn. art. 5 ust. 1 pkt 4).

Przepisy Prawa budowlanego nakładają obowiązek uwzględniania dostępności budynków użyteczności publicznej oraz mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego dla osób niepełnosprawnych już na etapie sporządzania projektu budowlanego, który powinien zawierać opis dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Zasadniczo odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Nie dotyczy to jednak nieistotnych odstąpień, które nie wymaga uzyskania decyzji, opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi. Art. 36a ust. 5 pkt. 5 stanowi jednak, że odstąpienie na takich zasadach jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne.

Ochrona praw osób niepełnosprawnych przewidziana jest także na etapie kontroli budowy. Właściwy organ przeprowadza, na wezwanie inwestora, obowiązkową kontrolę budowy

[759] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, Dz.U. 2002, Nr 75, poz. 690, ze zm.

[760] Ustawodawca przewidział zatem, że nie we wszystkich przypadkach będzie możliwe spełnienie wymagań wynikających z przepisów techniczno-budowlanych. W pewnych sytuacjach - "przypadkach szczególnie uzasadnionych" - możliwe jest niezastosowanie się do niektórych z tych wymagań. Ocena, czy w danej sytuacji zachodzą przypadki szczególnie uzasadnione należy do organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz ministra, który ustanowił odpowiednie przepisy techniczno-budowlane (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Sz 734/06). Ustawodawca nie zamieścił w tym przepisie żadnej definicji, która określałaby jakie okoliczności należy traktować jako szczególnie uzasadnione. Takie sformułowanie przepisu oznacza prawo organu administracji do oceny każdego konkretnego przypadku i stwierdzenia, czy takie szczególne okoliczności nastąpiły. Ocena ta nie może być jednak dowolna i subiektywna, ale musi być rzeczowa, i wszechstronna. Można więc przyjąć, tytułem przykładu, że takie okoliczności to brak właściwego oświetlenia, wzgląd na potrzeby osoby niepełnosprawnej itd. Sytuacje te mają jednak charakter obiektywny (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28września 2006 r., sygn. II SA/Sz116/06).

w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Kontrola ta obejmuje m.in. sprawdzenie (w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

Istotnym przepisem Prawa budowlanego jest także art. 29 ust.1 pkt. 18, zgodnie z którym budowa pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych nie wymaga pozwolenia na budowę.

Szczegółowe regulacje dotyczące warunków technicznych, które mają urzeczywistnić dostępność obiektów budowlanych dla osób niepełnosprawnych zawierają wspomniane rozporządzenia (patrz przypis 13). Zawierają one regulacje m.in. odpowiednich drzwi i okien na właściwej wysokości, dźwigów w budynkach, dostępnych dla osób niepełnosprawnych placów zabaw, toalet dla osób niepełnosprawnych etc.

Prawo oświatowe i prawo o szkolnictwie wyższym wobec niepełnosprawności

Przepisy z obszaru edukacji można zasadniczo podzielić na prawo oświatowe oraz na prawo o szkolnictwie wyższym. Obydwie te dziedziny prawne konfrontują się ze zjawiskiem niepełnosprawności.

Podstawowym aktem prawnym prawa oświatowego jest ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[761], która już w preambule stanowi, że szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

Zgodnie z art. 1 pkt. 5 oraz 6 ww. ustawy system oświaty zapewnia możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami, a także zapewnia opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych.

[761] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, tekst jedn. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.

Kształcenie dzieci i młodzieży niepełnosprawnych może być prowadzone w formie nauki w szkołach ogólnodostępnych, szkołach lub oddziałach integracyjnych, szkołach lub oddziałach specjalnych i ośrodkach umożliwiających dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, realizację odpowiednio: obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

Istotnym przepisem prawa oświatowego jest art. 71b. ustawy o systemie oświaty, który jest podstawą np. dla ustalania potrzeby kształcenia specjalnego, wydawania opinii o dostosowaniu kształcenia. Przepis ten stanowi, że w zależności od rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia upośledzenia umysłowego, dzieciom i młodzieży, organizuje się kształcenie i wychowanie, które stosownie do potrzeb umożliwia naukę w dostępnym dla nich zakresie, usprawnianie zaburzonych funkcji, rewalidację i resocjalizację oraz zapewnia specjalistyczną pomoc i opiekę.

Opinie o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych. Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego określa zalecane formy kształcenia specjalnego, z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia upośledzenia umysłowego. Opinie o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka oraz opinie w sprawie dostosowania wymagań edukacyjnych wynikających z programu nauczania do indywidualnych potrzeb ucznia, u którego stwierdzono specyficzne trudności w uczeniu się, uniemożliwiające sprostanie tym wymaganiom mogą również wydawać zespoły opiniujące działające w niepublicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych, założonych zgodnie z art. 82 ustawy oraz zatrudniających pracowników posiadających kwalifikacje określone dla pracowników publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych.

Należy zaznaczyć, że w rozumieniu przepisów prawa oświatowego nie funkcjonuje definicja osoby niepełnosprawnej i zespoły wydające opinie dotyczące potrzeby wczesnego wspomagania rozwoju dziecka obowiązane są uwzględniać fakt posiadania przez dziecko orzeczenia o niepełnosprawności wydanego w trybie przepisów ustawy o rehabilitacji

zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (u.r.o.n.). Jednak posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności nie stanowi wystarczającej podstawy do wydania opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka[762].

Sama ustawa zawiera ponadto wiele szczegółowych uregulowań, które odnoszą się do osób niepełnosprawnych (np. bezpłatny transport do placówek edukacyjnych). Ze względu na obszerność tematu zaleca się lekturę ustawy oraz aktów wykonawczych.

Szkolnictwo wyższe również powinno być otwarte na uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami. System szkolnictwa wyższego reguluje głównie Prawo o szkolnictwie wyższym[763].

Na podstawie art. 13 jednym z podstawowych zadań uczelni jest stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych. Uczelnia publiczna otrzymuje z budżetu państwa dotacje na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi, zaś na zadania związane ze stwarzaniem tym osobom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia - zarówno uczelnia publiczna, jak i niepubliczna.

Zgodnie z art.162 pkt. 6 ustawy, postanowienia regulaminu studiów w uczelniach muszą zapewniać warunki właściwej realizacji procesu dydaktycznego, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb studentów będących osobami niepełnosprawnymi.

Ustawa stanowi również, że warunki i tryb rekrutacji w przypadku egzaminów wstępnych, przeprowadzanych w przypadku konieczności sprawdzenia uzdolnień artystycznych, sprawności fizycznej lub szczególnych predyspozycji do podejmowania studiów na danym kierunku niesprawdzanych w trybie egzaminu maturalnego, powinny uwzględniać szczególne potrzeby kandydatów na studia, będących osobami niepełnosprawnymi.

Student, z tytułu niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem właściwego organu, może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych (art. 173 ust. 1 pkt. 2 w zw. z art. 180). Pomoc materialną w formie stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych

[762]Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 lutego 2010 r., sygn. II SA/Sz1080/09.

[763] Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym*, tekst. jedn. Dz. U. 2012, poz. 572, ze zm.

może otrzymać także doktorant (art. 199 ust. 1 pkt. 4). Prawo do ubiegania się o stypendium specjalne z tytułu niepełnosprawności mają studenci i doktoranci zarówno uczelni publicznych, jak i niepublicznych.

Dokumenty paszportowe dla osób niepełnosprawnych

Pewne uprawnienia zostały przyznane osobom niepełnosprawnym również w ustawie o dokumentach paszportowych[764]. Na mocy art. 8 ust. 1 pkt. 1 osobom niepełnosprawnym przysługuje ulga w opłacie za wydanie paszportu (w wysokości 50%). Przepisem, który również bezpośrednio dotyczy osób niepełnosprawnych jest również art. 18, który wymienia dane zawierane w dokumencie paszportowych. Zgodnie z ust. 3 ww. przepisu w dokumentach paszportowych wydawanych osobom, które ukończyły 13 lat, nie zamieszcza się podpisu posiadacza, jeżeli osoby te z powodu niepełnosprawności nie mogą złożyć podpisu samodzielnie.

Dostęp osób niepełnosprawnych do kultury i sztuki (muzea, biblioteki)

Przepisy prawne dotyczące dostępu do kultury i sztuki również zawierają regulacje dotyczące osób niepełnosprawnych. Uprawnienia osób niepełnosprawnych dotyczą w tym zakresie muzeów i bibliotek.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia grup osób, którym przysługuje ulga w opłacie lub zwolnienie z opłaty za wstęp do muzeów państwowych, oraz rodzajów dokumentów potwierdzających ich uprawnienia[765] stanowi, że m.in. osobom niepełnosprawnym oraz ich opiekunom przysługuje ulga w opłacie za wstęp do muzeów. Dokumentem potwierdzającym uprawnienie do korzystania z ulgi w opłacie za wstęp do muzeów jest legitymacja emeryta-rencisty lub legitymacja dokumentująca niepełnosprawność.

Ustawa o bibliotekach[766] stanowi natomiast w art. 14 ust. 1, że usługi bibliotek, których organizatorami są podmioty takie jak: ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego, są ogólnie dostępne i co do zasady bezpłatne. Biblioteki

[764]Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych*, tekst jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 268, ze zm.

[765]Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2008 r. *w sprawie określenia grup osób, którym przysługuje ulga w opłacie lub zwolnienie z opłaty za wstęp do muzeów państwowych, oraz rodzajów dokumentów potwierdzających ich uprawnienia*,Dz.U.2008, Nr 160, poz. 994.

[766]Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o bibliotekach*, Dz. U. 1997, Nr 85, poz.539, ze zm.

muszą zatem być dostępne także dla osób niepełnosprawnych. Niektóre rodzaje niepełnosprawności nie pozwalają jednak na korzystanie z bibliotek pomimo potencjalnej dostępności; niepełnosprawności takie są związane np. z narządem wzroku. Art. 25 ustawy określa obsługę biblioteczną użytkowników będących osobami niewidomymi. Przepis ten stanowi, że ich obsługę zapewnia Centralna Biblioteka Niewidomych, która jednocześnie koordynuje działalność pokrewnych bibliotek i instytucji.

Osoby niepełnosprawne a służba cywilna

Niepełnosprawni kandydaci do służby cywilnej niekiedy mają zwiększone szanse na zatrudnienie. Ustawa o służbie cywilnej[767] wprowadza zasadę, że jeżeli w urzędzie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia o naborze, jest niższy niż 6%, pierwszeństwo w zatrudnieniu przysługuje osobie niepełnosprawnej. Regulacja ta znajduje zastosowanie jednak jedynie wtedy, gdy osoba niepełnosprawna znajduje się w gronie kandydatów wyłonionych przez komisję, których przedstawia ona dyrektorowi generalnemu urzędu celem zatrudnienia wybranego kandydata (art. 29a).

V. Podsumowanie

Zaprezentowane przykłady rozwiązań administracyjnoprawnych świadczą o tym, że osoby niepełnosprawne mają możliwość kształcenia się w odpowiednich dla nich warunkach (także na uczelniach wyższych) i powinny być w tym wspierane. Dostępne są dla nich również zakłady administracyjne związane z kulturą i sztuką tzn. muzea i biblioteki. Funkcjonowanie codziennie powinny umożliwić im natomiast przepisy prawa budowlanego, których celem jest to, by obiekty budowlane były dostępne dla osób niepełnosprawnych. Przepisy prawa administracyjnego (o służbie cywilnej) wspierają natomiast osoby niepełnosprawne na rynku pracy poprzez przyznanie im, w niektórych przypadkach, pierwszeństwa w zatrudnieniu w służbie cywilnej.

Ustawodawca nie pozostaje w takim razie obojętny na szczególne potrzeby osób z niepełnosprawnościami oraz na problemy, których doświadczają w funkcjonowaniu w społeczeństwie, dlatego wprowadza do systemu prawa administracyjnego (a także

[767] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie* cywilnej, Dz.U. 2008, Nr 227, poz. 1505, ze zm.

do np. prawa gospodarczego publicznego, prawa pracy) przepisy, które mają na celu wsparcie osób niepełnosprawnych. Pod względem teoretycznym polskie prawo administracyjne zrównuje się z międzynarodowymi standardami prawnymi ochrony praw osób niepełnosprawnych. Na podstawie analizy ustawodawstwa można także uznać, że w tym zakresie realizowane są postanowienia Konstytucji. Pozostaje wierzyć w to, że takie rozwiązania prawne nie będą wspierać osób z niepełnosprawnościami jedynie w teorii, a ich realizacja nie będzie budziła jakichkolwiek zastrzeżeń ze strony najbardziej zainteresowanych.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.;
2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2., Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.;
3. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz. U. 2012, poz. 1169.;
4. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Dz. U. 1997, Nr 85, poz.539, ze zm.;
5. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, tekst jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 268, ze zm.;
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 776 ze zm.;
7. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2008, Nr 227, poz. 1505, ze zm.;
8. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.;
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. 2010, Nr 243, poz. 1623, ze zm.;
10. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst. jedn. Dz. U. 2012, poz. 572, ze zm.;
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. 2002, Nr 75, poz. 690, ze zm.;
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie określenia grup osób, którym przysługuje ulga w opłacie lub zwolnienie z opłaty za wstęp do muzeów państwowych, oraz rodzajów dokumentów potwierdzających ich uprawnienia, Dz.U. 2008, Nr 160, poz. 994.

Orzecznictwo

1. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 kwietnia 2009r. w sprawie Glor przeciwko Szwajcarii, skarga nr 13444/04;

2. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 września 2006 r., sygn. II SA/Sz 116/06;
3. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Sz 734/06;
4. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 lutego 2010 r., sygn. II SA/Sz 1080/09.

Netografia

Główny Urząd Statystyczny, Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2012, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf, str. 63 [dostęp 06.08.2013].

ROZDZIAŁ XXI

ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W SŁUŻBIE CYWILNEJ - WYBRANE ZAGADNIENIA

mgr Mateusz Mąkosa[768]**,**

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, osoba niepełnosprawna, zatrudnienie, służba cywilna, administracja publiczna

Keywords: disability, disabled person, employment, civil service, government administration

Streszczenie

Celem tej pracy jest ukazanie złożonego zjawiska zatrudnienia osób prawnie niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej. Autor przywołał nowe rozwiązania prawne w tym zakresie, wprowadzone ustawą z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej, dające kandydatom niepełnosprawnym uprzywilejowaną pozycję w zatrudnieniu. Przedstawił również najnowsze dane, zgromadzone przez Szefa Służby Cywilnej, ilustrujące wybrane kwestie związane ze stanem zatrudnienia tych osób na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej.

Osoby niepełnosprawne[769] należą do kategorii podmiotów najbardziej zagrożonych wykluczeniem tak zawodowym, jak i społecznym. Niepełnosprawni to grupa silnie

[768] **Mgr Mateusz Mąkosa** - Magister administracji (2013), absolwent Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. KazimierzaPułaskiego w Radomiu, w latach 2002 – 2005 słuchacz studiów prawniczych na Uniwersytecie Jagiellońskimw Krakowie, w roku akademickim 2012/2013 stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, członek Radomskiego Towarzystwa Naukowego, stażysta w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

[769] Mowa tu o osobach niepełnosprawnych prawnie, tj. takich, które posiadają prawny status niepełnosprawności potwierdzony orzeczeniem o (znacznym, umiarkowanym bądź lekkim) stopniu niepełnosprawności wydanym przez właściwy do tego organ (miejski/powiatowy zespół ds. orzekania o niepełnosprawności) lub orzeczeniem z mocy prawa traktowanym na równi z tym orzeczeniem (np. orzeczenie lekarza orzecznika ZUS); por. *Status prawny osób niepełnosprawnych*, [w:] T. Sienkiewicz, *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie publicznym*, Zeszyt 45, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2007, s. 19-25.

defaworyzowana na otwartym rynku pracy. Taki stan rzeczy pogłębia dysproporcje ekonomiczne wewnątrz społeczeństwa. Generalnie - prowadzi do niebezpiecznego w skutkach zjawiska rozwarstwienia społecznego.

Choć potencjalizacja aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych stanowi, od niespełna dwóch dekad, jeden z priorytetów polityki społecznej państwa, to - pomimo wprowadzenia w życie licznych rozwiązań systemowych (w tym również prawnych) - nie udało się stworzyć optymalnych warunków dla znaczącego wzrostu zatrudnienia tych osób w obu sektorach - prywatnym i publicznym.[770]

Bierność zawodowa osób niepełnosprawnych jest zjawiskiem powszechnym, dotykającym również społeczeństwo polskie.

Według uśrednionych danych GUS z lat 2010-2012, uzyskanych w wyniku przeprowadzanego systematycznie (co kwartał) badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), wyrażony w procentach współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku 16 – 64 jest ponad dwukrotnie niższy od współczynnika aktywności zawodowejogółu osób w wieku 15 – 64. Na przestrzeni trzech lat zwiększył się minimalnie, bo jedynie o 1,5 punktu procentowego.[771]

[770] Zob. A. Wojtowicz-Pomierna, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej*, „Przegląd Służby Cywilnej" nr 5(14), wrzesień-listopad 2011, s. 4.

[771] Dane BAEL przeliczone zostały w oparciu o nowe bilanse ludności po Narodowym Spisie Powszechnym z roku 2011.

Osoby w wieku 15-64 lata	Współczynnik aktywności zawodowej (w %)		
	Średniorocznie 2010	Średniorocznie 2011	Średniorocznie 2012
Ogółem	65,3	65,7	66,5
Osoby niepełnosprawne (16-64 lata)	24,0	24,4	25,5

Tabela 1. Dane dotyczące aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na tle ogółu populacji,
(Źródło: Badanie aktywności ekonomicznej ludności - BAEL GUS).

Przyczyn takiej sytuacji nie należy upatrywać jedynie w niedoskonałych regulacjach prawnych, lecz także w postawach (przekonaniach) pracodawców i samych niepełnosprawnych (potencjalnych pracowników).

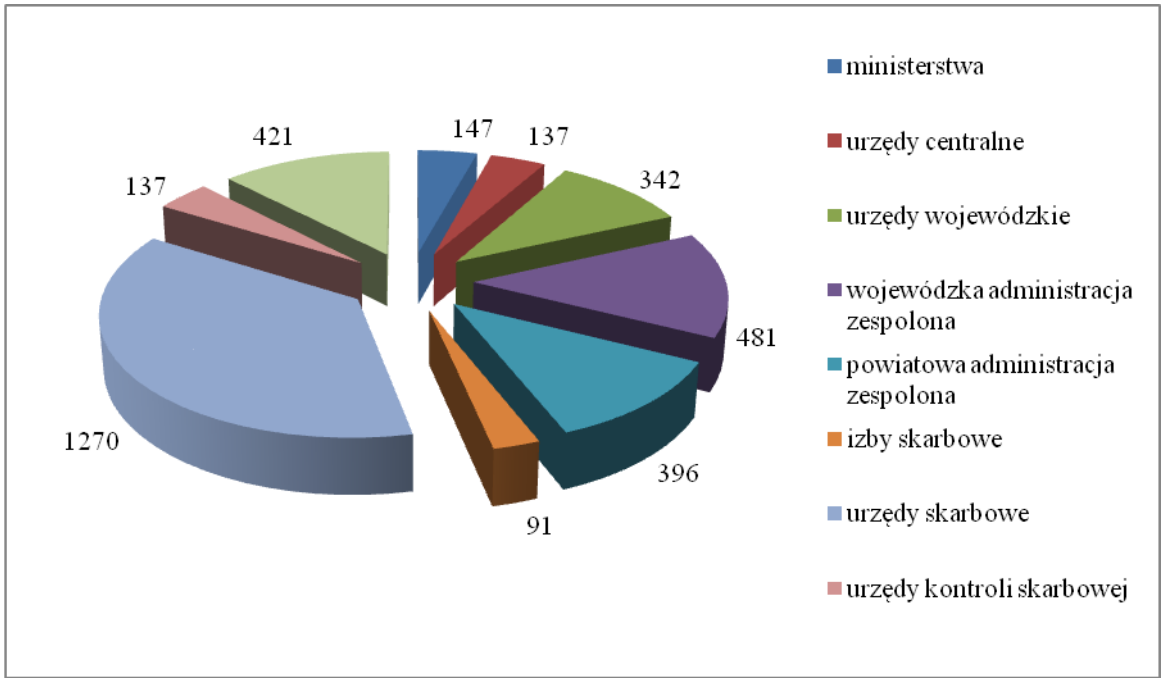
Pracodawcy poruszają się zazwyczaj w kręgu negatywnych stereotypów narosłych wokół niepełnosprawnych. Zatrudnienie człowieka niepełnosprawnego, zdaniem wielu z nich, wiąże się z wysokimi kosztami wyposażenia stanowiska pracy i likwidacji barier architektonicznych w miejscu pracy, zwiększoną absencją chorobową, zmniejszoną efektywnością wykonywanej pracy, w tym koniecznością stałego monitorowania wykonania powierzonych zadań.

Po stronie niepełnosprawnych znaczącym problemem jest brak orientacji, zdolności poruszania się po rynku pracy, niskie wykształcenie, niedostateczne doświadczenie zawodowe, brak odpowiednich kwalifikacji i umiejętności[772].

Niezadowalający poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest szczególnie widoczny w administracji rządowej, w korpusie służby cywilnej[773].

[772] Por. A. Barczyński, P. Radecki, *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych: Raport z badań*, Warszawa 2008.

[773] W myśl art. 2 ustawy o służbie cywilnej, korpus służby cywilnej stanowią pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;



Rys. 1. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej – stan na dzień 31 grudnia 2011 r.,
(Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Departament Służby Cywilnej).

Z danych zgromadzonych przez Departament Służby Cywilnej KPRM wynika, iż w roku 2011 w służbie cywilnej zatrudnione były 3 432 osoby niepełnosprawne – najwięcej w urzędach skarbowych oraz w wojewódzkie administracji zespolonej, najmniej zaś w ministerstwach. Ani jedna osoba niepełnosprawna nie była zatrudniona na placówkach zagranicznych (choć w całej służbie zagranicznej zatrudnione były wówczas cztery osoby niepełnosprawne).

Udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem w urzędach administracji rządowej prezentował się wówczas następująco: ministerstwa (1,1%), urzędy centralne

urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej; komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej; Biurze Nasiennictwa Leśnego; jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej.

(1,2%), urzędy wojewódzkie (4,0%), wojewódzka administracja zespolona (3,1%), powiatowa administracja zespolona (4,4%), izby skarbowe (2,4%), urzędy skarbowe (3,3%), urzędy kontroli skarbowej (2,7%), pozostała administracja niezespolona (2,3%).

Dokonując zestawienia wszystkich danych z obydwu kategorii dojść można do wniosku, że nie zawsze liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w danym urzędzie przekłada się na procentowy udział osób niepełnosprawnych w ogólnym zatrudnieniu w tym urzędzie. Tak np. w powiatowej administracji zespolonej zatrudnionych było 396 osób niepełnosprawnych przy 4,4-procentowym udziale w ogólnym zatrudnieniu, a w pozostałej (poza izbami skarbowymi, urzędami skarbowymi i urzędami kontroli skarbowej) administracji niezespolonej odpowiednio 421 przy 2,3%.

Przyczyny niskiego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym (tu: administracja rządowa) są podobne do tych z sektora prywatnego.

Dyrektorzy generalni urzędów (bądź kierownicy urzędów, w których nie utworzono stanowiska dyrektora generalnego urzędu), pełniący rolę pracodawcy w danym urzędzie[774], wykazują pewną dozę sceptycyzmu w patrzeniu na osobę niepełnosprawną jako potencjalnie efektywnego i profesjonalnego (fachowego) urzędnika państwowego.

Związane jest to m.in. z bardzo wysokimi wymaganiami (niezbędnymi i pożądanymi) stawianymi kandydatom do służby cywilnej, m.in. wyższy - w stosunku do całego gospodarki narodowej – poziom wykształcenia, często odpowiednio długi staż pracy czy kierunkowe doświadczenie zawodowe pozwalające na optymalne wykonywanie zadań na określonym stanowisku urzędniczym[775].

W odpowiedzi na krytykę przedstawicieli pracodawców prywatnych, zarzucających podmiotom działającym w obszarze publicznym brak aktywności w kierunku zmniejszania tego niekorzystnego zjawiska na własnym gruncie[776], administracja publiczna (tu: rządowa) –

[774] Przepisy u.s.c. stanowią, że dyrektor generalny urzędu/kierownik urzędu, w którym nie utworzono stanowiska dyrektora generalnego urzędu, dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie, a także realizuje politykę kadrową (zarządza zasobami ludzkimi dostępnymi w urzędzie) poprzez organizowanie otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 6 *in fine*, art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. c, art. 25 ust. 9, art. 26 ust. 1).

[775] Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej* (Dz.U. Nr 211, poz. 1630).

[776] Zob. A. Wojtowicz-Pomierna, *op. cit.*, s. 4.

nawiązując do koncepcji organizacji stale uczącej się[777] – podjęła szereg działań konsultacyjno-szkoleniowych, wyraziła aprobatę dla części – wysuwanych przez organizacje osób niepełnosprawnych oraz stronnictwa polityczne – postulatów zmian w przepisach powszechnie obowiązujących[778].

Przełomowym momentem dla poruszanej materii było wejście w życie – w dniu 26 listopada 2011 r. – postanowień ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw[779] (Dz.U. Nr 201, poz. 1183).

Najważniejszy w tym względzie zapis umieszczony został w art. 29 ust. 2 u.s.c., w rozdziale poświęconym kwestii nawiązania stosunku pracy w służby cywilnej.

Zapewnia on kandydatom niepełnosprawnym, w przypadku zaistnienia określonych w przepisie okoliczności, pozycję uprzywilejowaną w zatrudnieniu (lecz nie w naborze) w stosunku do innych kandydatów na nieobsadzone stanowisko urzędnicze[780].

W przypadku, gdy w urzędzie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

---

[777] Zob. A. Pawluczuk, *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku: Wyzwania i oczekiwania*, Oficyna Naukowa SGH, Warszawa 2011, s. 227-265.

[778] Szef Służby Cywilnej poparł poselski projekt ustawy nowelizującej ustawę o służbie cywilnej m.in. w zakresie wzmocnienia pozycji prawnej osób niepełnosprawnych jako kandydatów na stanowiska urzędnicze w urzędach administracji rządowej. Zwrócić należy również uwagę na szczegółowe działania Szefa Służby Cywilnej związane z nowelizacją ustawy o służbie cywilnej. Można je zasadniczo podzielić na trzy etapy: pierwszy – dotyczył działań przygotowawczych, drugi - związany był z wdrażaniem nowych przepisów, trzeci zaś koncentrował się na kontroli i monitorowaniu funkcjonujących rozwiązań. Kwestie związane z pierwszeństwem w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych były przedmiotem licznych szkoleń i warsztatów prowadzonych dla członków korpusu służby cywilnej, m.in. w połowie 2011 r. – szkolenia w ramach projektu *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* skierowane do pracowników urzędów administracji rządowej (10 000 członków korpusu służby cywilnej) zaangażowanych we wdrażanie i późniejszą realizację polityki zatrudnienia. Zasady zatrudniania (pierwszeństwa w zatrudnieniu) osób niepełnosprawnych wyłonionych w wyniku przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru były tematem prac (we wrześniu 2011 r.) Forum Dyrektorów Generalnych – ciała opiniodawczo-doradczego Szefa Służby Cywilnej.

[779] Ustawą tą zmieniono także: ustawę z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*, ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*.

[780] Dotyczy to naborów przeprowadzanych zarówno na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej, jak i na wyższe stanowiska w służbie cywilnej; zob. art. 55 ust. 2b u.s.c., art. 57 ust. 2 u.s.c.

niepełnosprawnych[781], w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia o naborze (obowiązkowo:
w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), jest niższy niż 6%, pierwszeństwo w zatrudnieniu przysługuje osobie niepełnosprawnej, o ile znajduje się ona w gronie nie więcej niż pięciu kandydatów spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe.
Wówczas to komisja prowadząca nabór przedstawia dyrektorowi generalnemu urzędu (bądź kierownikowi urzędu, w którym nie utworzono stanowiska dyrektora generalnego urzędu) kandydata niepełnosprawnego celem zatrudnienia go na wakującym stanowisku[782].

Istotne z punktu widzenia tej kategorii kandydatów są również postanowienia pkt. 4a i 4b, dodanych do art. 28 ust. 2 u.s.c.
Ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej powinno zawierać również informację o warunkach pracy na danym stanowisku (pkt. 4a), a także informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6% (pkt. 4b). Informacje te dają osobie niepełnosprawnej, zainteresowanej ogłoszeniem o naborze na konkretne stanowisko pracy, możliwość zapoznania się z warunkami, w których realizowany jest proces pracy (warunki dotyczące charakteru pracy na stanowisku i sposoby wykonywania zadań, np. praca administracyjno-biurowa przy komputerze, uczestniczenie w spotkania poza siedzibą urzędu, przyjmowanie interesantów oraz miejsce i otoczenie organizacyjno-techniczne stanowiska pracy, np. bezpieczne warunki pracy, pomieszczenia klimatyzowane, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość swobodnego poruszania się po budynku urzędu schodami lub windą, itp.), a także zorientowania się, czy w naborze na dane stanowisko może skorzystać z przywileju pierwszeństwa w zatrudnieniu.

Kandydat niepełnosprawny, który zamierza skorzystać z uprawnienia, o którym mowa w art. 29a ust. 2 u.s.c., jest obowiązany do złożenia wraz z wymaganymi dokumentami

[781] Art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 127, poz. 721 ze zm.) stanowi, że wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych oznacza przeciętny miesięczny udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

[782] Szerzej: W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej: Komentarz*, Wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 194-196.

(i oświadczeniami) kopii dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność (np. orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wydanego przez powiatowy/miejski zespół ds. orzekania o niepełnosprawności czy orzeczenia lekarza orzecznika ZUS).

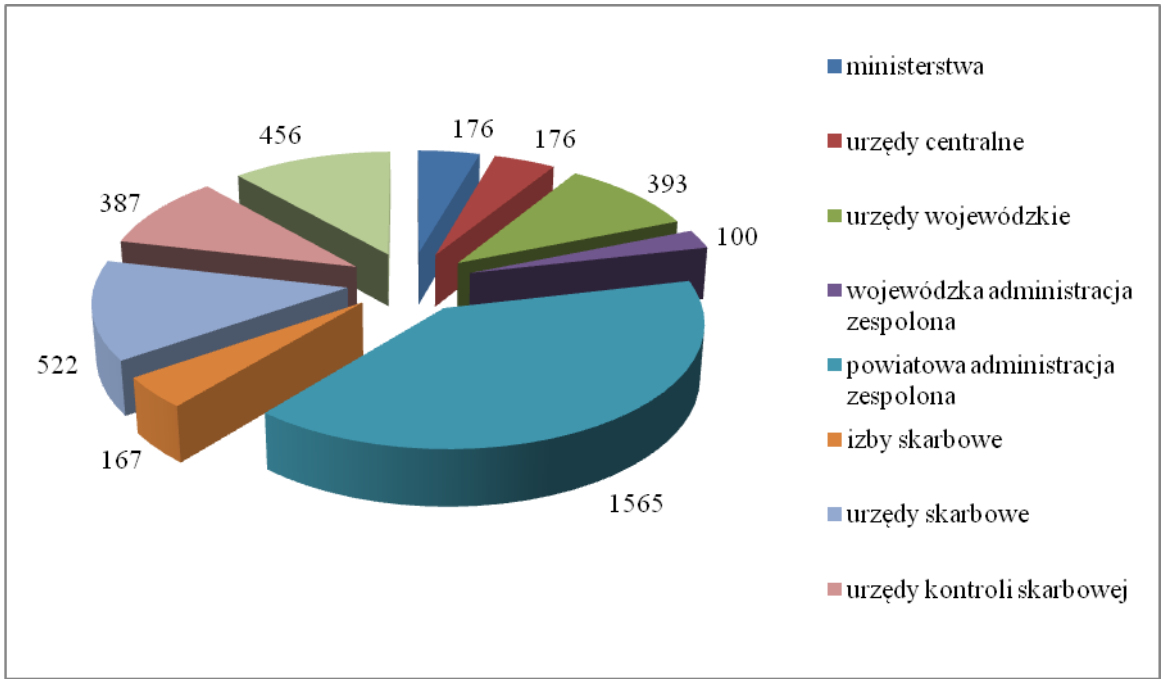
Rozwiązania prawne przyjęte przez polskiego ustawodawcę, poparte działaniami następczymi samej administracji związanymi z wdrażaniem, kontrolą i monitorowaniem funkcjonowania nowych przepisów, miały spowodować - w perspektywie kilku lat - wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej.

Według danych zgromadzonych przez Szefa Służby Cywilnej, na dzień 31 grudnia 2012 r. w korpusie służby cywilnej zatrudnionych było 3 941 osób niepełnosprawnych, tj. 3,2% zatrudnionych ogółem w służbie cywilnej, podczas gdy w 2011 r. wskaźnik ten wynosił 2,8% (zwiększenie zatrudnienia o 0,4 punktu procentowego).

Największy wzrost udziału osób niepełnosprawnych w ogólnym zatrudnieniu na stanowiskach w służbie cywilnej odnotowano w urzędach skarbowych (w 2011 – 3,3%, w 2012 – 4,0%, czyli o 0,7 punktu procentowego), największy odsetek zatrudnienia niepełnosprawnych - w urzędach wojewódzkich (4,4%). Najniższy odsetek zatrudnionych osób niepełnosprawnych zaobserwowano w ministerstwach (1,4% ogółu osób zatrudnionych w tej grupie urzędów). Tak jak w 2011 r., tak również w roku 2012, ani jedna osoba niepełnosprawna nie była zatrudniona na placówkach dyplomatycznych[783].

W porównaniu z rokiem 2011, kiedy to w całej służbie zagranicznej zatrudnione były cztery osoby niepełnosprawne, w 2012 r. liczba niepełnosprawnych zatrudnionych w tej służbie spadła do zera.

[783] *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 roku: Wybrane zagadnienia*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2013, s. 4.



Rys. 2. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej – stan na dzień 31 grudnia 2012 r.,
(Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Departament Służby Cywilnej).

Biorąc pod uwagę grupy stanowisk urzędniczych w korpusie służby cywilnej, w 2012r. najwięcej osób niepełnosprawnych było zatrudnionych na stanowiskach: specjalistycznych (1 973 osoby), samodzielnych (895 osób) oraz wspomagających (764 osoby).

Niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych odnotowano na stanowiskach koordynujących (244 osoby), na stanowiskach średniego szczebla zarządzania (41 osób), a także na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (24 osoby).

W porównaniu z rokiem 2011, w 2012 r. największy wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych dostrzeżono na stanowiskach specjalistycznych (o 260 osób) oraz na stanowiskach samodzielnych (o 172 osoby).

Nazwa	Zatrudnienie ogółem (w etatach)	Osoby niepełnosprawne ogółem	w tym niepełnosprawne (w przeliczeniu na pełne etaty)			Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych
			w stopniu znacznym (bez szczeg. schorzeń)	w stopniu umiarkowanym (bez szczeg. schorzeń	w stopniu lekkim	
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	575,40	6,50	1,00	4,50	1,00	1,13%
Ministerstwo Edukacji Narodowej	302,51	2,00	0,00	2,00	0,00	0,66%
Ministerstwo Gospodarki	1.008,90	8,88	0,00	2,00	6,88	0,88%
Ministerstwo Obrony Narodowej	858,53	8,50	1,00	7,50	0,00	1,01%
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	772,00	33,17	1,65	25,44	6,08	4,30%
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	865,13	14,88[784]	0,00	4,00	7,88	2,41%
Ministerstwo Skarbu Państwa	562,37	12,50[785]	0,00	0,00	1,50	6,67%
Ministerstwo Transportu, Budownictwa	874,79	8,00	0,00	7,00	1,00	0,91%

[784] W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zatrudnione były (na pełne etaty) 3 osoby niepełnosprawne z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności ze szczególnymi schorzeniami.

[785] W Ministerstwie Skarbu Państwa zatrudnione były (na pełne etaty) 3 osoby niepełnosprawne ze znacznym stopniem niepełnosprawności ze szczególnymi schorzeniami i 8 osób niepełnosprawnych (na pełne etaty) z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności ze szczególnymi schorzeniami.

i Gospodarki Morskiej						
Ministerstwo Zdrowia	601,10	15,50	1,00	10,00	4,50	2,58%
Urząd ds.. Kombatantów i Osób Represjonowanych	152,00	11,00	0,00	5,00	6,00	7,24%
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	450,28	4,50	1,00	1,50	2,00	1,00%
Urząd Komunikacji Elektronicznej	628,89	6,50	1,00	0,00	5,50	1,03%

Tabela 2. Szczegółowe dane na temat zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach i urzędach centralnych uzyskane w wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK w połowie 2013 r.

(Źródło: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych: Informacja o wynikach kontroli*, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli).

Analiza danych za 2012 r. oraz danych zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych NIK skierowanych do ministrów, których urzędy objęte zostały kontrolą, pozwala na stwierdzenie, że wejście w życie postanowień ustawowych, mających na celu wyrównanie szans osób niepełnosprawnych w naborach do służby cywilnej (zapewnienie pierwszeństwa w zatrudnieniu tych osób), nie przyczyniło się znacząco do zwiększenia ich zatrudnienia w administracji rządowej (na stanowiskach urzędniczych).

Choć wzrasta zainteresowanie osób niepełnosprawnych pracą w służbie cywilnej - liczba nadesłanych ofert na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami urzędniczymi: w 2011 r. - 1346, w 2012 r. – 5963, przy ponad połowie ofert spełniających wymogi formalne, w 2011 r. – 15, a w 2012 r. – 145 osób zostało wyłonionych w naborach i przedstawionych dyrektorom generalnym urzędów do zatrudnienia.

W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej, w 2011 r. ani jedna osoba niepełnosprawna nie nadesłała oferty w odpowiedzi na ogłoszenie o takim naborze, w 2012 r. tych osób było 23 (10 ofert spełniało wymogi formalne, jedna osoba niepełnosprawna została wyłoniona w naborze i zatrudniona na wyższe stanowisko urzędnicze).

Pomimo tak niekorzystnej sytuacji, zintensyfikowane działania Szefa Służby Cywilnej (szereg inicjatyw informacyjno-promocyjnych) umożliwiły, m.in. dyrektorom generalnym urzędów i osobom bezpośrednio odpowiedzialnym w urzędach za organizowanie naboru do służby cywilnej, zapoznanie się z prawnymi i praktycznymi aspektami nowych rozwiązań, przywilejami kandydatów niepełnosprawnych składającymi oferty na stanowiska urzędnicze[786].

Ponadto, co należy uznać za krok w dobrym kierunku, administracja rządowa systematycznie podejmuje działania zapewniające adaptację nowych niepełnosprawnych pracowników. Sprzyja tym samym – w dłuższej perspektywie – utrzymaniu (przez te osoby) zatrudnienia[787].

Reasumując powyższe rozważania można dojść do wniosku, że problematyka aktywizacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, w tym na stanowiska pracy w służbie cywilnej, jest niezwykle złożona, a przy tym ma charakter interdyscyplinarny. Wymaga od badacza odniesienia się m.in. do nauk prawnych i nauk o administracji, teorii organizacji i zarządzania (szczególnie zarządzania zasobami ludzkimi), statystyki oraz psychologii.

Niski współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – budzący uzasadniony niepokój – rzutuje pośrednio na niski poziom zatrudnienia tych osób

[786] Z inicjatywy Szefa Służby Cywilnej zorganizowane zostały: 4 lipca 2012 r. – we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, konferencja pn. *Osoby niepełnosprawne jako kandydaci na wolne stanowiska w służbie cywilnej* (celem konferencji było rozpowszechnianie - wśród przedstawicieli administracji rządowej i przedstawicieli organizacji osób niepełnosprawnych – wiedzy na temat przepisów odnoszących siędo przywileju pierwszeństwa z zatrudnieniu kandydatów niepełnosprawnych; 12 grudnia 2012 r. – warsztaty pn. *Służba cywilna pracodawcą osób niepełnosprawnych*, w których uczestniczyli przedstawiciele komórek kadrowych KPRM, ministerstw, urzędów centralnych oraz urzędów wojewódzkich (w ramach pracy w grupach roboczych poruszone były zagadnienia: naboru do służby cywilnej - w kontekście pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz praw i obowiązków pracodawcy i pracownika – osoby niepełnosprawnej); zob. także: *Osoby niepełnosprawne jako kandydaci na wolne stanowiska w służbie cywilnej – podsumowanie konferencji i wnioski na przyszłość*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.

[787] Nadal dużym wyzwaniem dla kierowników i dyrektorów generalnych urzędów jest dostosowanie urzędów jako całości do osób niepełnosprawnych , m.in. eliminowanie barier architektonicznych uniemożliwiających bądź znacznie utrudniających poruszanie się po urzędzie (przy okazji utrudniających/uniemożliwiających wykonywanie zadań i obowiązków pracowniczych), a także poszczególnych stanowisk pracy do wykonywania na nich pracy przez te osoby.

także w urzędach administracji rządowej. Ogólna tendencja do redukcji etatów urzędniczych, stosunkowo mała ilość (pojawiających się sukcesywnie) wakujących stanowisk, przy wysokiej liczbie kandydatów na jedno miejsce pracy (zwłaszcza na stanowiska wspomagające i specjalistyczne, czyli stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej) kształtującej się pod wpływem wciąż wysokiego bezrobocia, nie sprzyja udziałowi osób niepełnosprawnych w ogólnym zatrudnieniu w tej formacji urzędniczej.

Niestety z pewną nutą zawodu trzeba przyznać, że modyfikacje wprowadzone m.in. do pragmatyki służbowej służby cywilnej oraz zakrojone na szeroką skalę kampanie informacyjno-promocyjne podejmowane przez Szefa Służby Cywilnej, nie przyczyniły się (jak dotychczas) znacząco do wzrostu zatrudnienia niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej.

Co do wniosków na przyszłość, wydaje się, iż administracja publiczna (w tym rządowa), nastawiona – jak sama deklaruje – na zwiększenie obecności osób niepełnosprawnych
we własnych szeregach, powinna zintensyfikować działania w tym kierunku m.in. poprzez zapewnienie kandydatom niepełnosprawnym kompleksowego wsparcia informacyjnego (kładąc nacisk zwłaszcza na ich ustawowe uprawnienia) oraz dostęp do optymalnie długich staży (co najmniej sześciomiesięcznych, a najlepiej rocznych) czy praktyk absolwenckich w urzędach państwowych – tak centralnych, jak i terenowych.

Tylko przemyślane (trafiające w sedno problemu) i zdecydowane kroki, podjęte przez samą administrację, dadzą pożądany efekt w postaci zwiększenia liczby niepełnosprawnych urzędników, członków korpusu służby cywilnej.

Rysunki i tabele

Rys. 1. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej – stan na dzień 31 grudnia 2011 r. (Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Departament Służby Cywilnej).

Rys. 2. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w korpusie służby cywilnej – stan na dzień 31 grudnia 2012 r. (Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Departament Służby Cywilnej).

Tabela 1. Dane dotyczące aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na tle ogółu populacji (Źródło: Badanie aktywności ekonomicznej ludności - BAEL GUS).

Tabela 2. Szczegółowe dane na temat zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach i urzędach centralnych uzyskane w wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK w połowie 2013 r. (Źródło: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych: Informacja o wynikach kontroli*, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli).

Bibliografia

I. Literatura zwarta

1. Barczyński A., Radecki P., *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych: Raport z badań*, Warszawa 2008.
2. Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej: Komentarz*, Wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
3. Osiński J. (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku: Wyzwania i oczekiwania*, Oficyna Naukowa SGH, Warszawa 2011.
4. Sienkiewicz T., *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie publicznym*, Zeszyt 45, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2007.
5. Wojtowicz-Pomierna A., *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej*, „Przegląd Służby Cywilnej" nr 5(14), wrzesień-listopad 2011.

II. Inne

1. *Osoby niepełnosprawne jako kandydaci na wolne stanowiska w służbie cywilnej – podsumowanie konferencji i wnioski na przyszłość*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.
2. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2012 roku: Wybrane zagadnienia*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2013.
3. *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych: Informacja o wynikach kontroli*, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 2013.

III. Akty prawne

1. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach państwowych (Dz.U. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 127, poz. 721 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 i 1241 ze zm.).
4. Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 201, poz. 1183).
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej* (Dz.U. Nr 211, poz. 1630).

ROZDZIAŁ XXII

OBOWIĄZKI SAMORZĄDU POWIATU I WOJEWÓDZTWA WYNIKAJĄCE Z USTAWY Z DNIA 9 CZERWCA O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ

Aneta Brusik[788]**,**

Słowa kluczowe: powiat, piecza zastępcza, dziecko, opieka, wychowanie

Keywords: county, foster care, child care, education

Streszczenie

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011r. określa zadania powiatu. Zadania te to przede wszystkim opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych zawodowych, rodzinach zastępczych niezawodowych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym. Jako zadania powiatu należy wskazać również, organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej poprzez organizowanie specjalistycznego poradnictwa, grup wsparcia, wyznaczenie organizatora pieczy zastępczej, ale także prowadzenie rejestru danych, o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Rodzina będąca najmniejszą i jednocześnie najstarszą komórką społeczną pełni wiele funkcji oraz zadań wychowawczych, których żadna inna instytucja o takim czy podobnym

[788] **Aneta Brusik** - Absolwentka studiów licencjackich na kierunku administracja Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu

charakterze nie jest w stanie zrealizować[789]. Rodzina stanowi jednocześnie podstawową grupę społeczną, jest najważniejszym środowiskiem socjalizacji i wychowania, ponieważ jest zarówno pierwszym ale i najdłużej oddziałującym na dziecko miejscem doświadczeń. [790]

Zdaniem Z. Tyszki podstawową funkcją rodziny jest trwałe i ciągłe działanie i współoddziaływanie członków rodziny podejmowane w ramach wyznaczonych przez obowiązujące normy i wzory i prowadzące do określonych efektów.[791]

Według F. Adamskiego[792] rodzina pełni następujące funkcje:

- prokreacyjną - zapewniającą ciągłość społeczeństwa,
- ekonomiczną- polegającą na zaspokajaniu potrzeb ekonomicznych rodziny,
- opiekuńczą względem swoich członków,
- socjalizacyjną - polegającą na wprowadzaniu członków rodziny w życie społeczne oraz przekazywaniu im wartości kulturalnych,
- stratyfikacyjną - polegającą na określeniu statusów członków rodziny,
- integracyjną – zapewniającą kontrolę zachowań i postaw członków rodziny.

M. Ziemska[793] wskazuje na jeszcze inne funkcje rodziny i są to m. in. następujące funkcje:

- produkcyjna – dostarczającą pracowników przyczyniających się do zwiększenia wytwórczych sił społecznych
- usługowo – opiekuńcza – zapewniająca swoim członkom zaspokojenie potrzeb dzięki codziennym usługom (mieszkanie, wyżywienie, ubranie),
- psychohigieniczna – poprzez zapewnienie swoim członkom poczucia stabilizacji, bezpieczeństwa, równowagi emocjonalnej i psychicznej oraz stwarzanie warunków do rozwoju osobowości.

Rodzina winna więc podlegać szczególnej ochronie, jako „podstawowa i naturalna komórka społeczeństwa ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa”[794].

Wyjściem naprzeciw potrzebom rodziny jest ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[795] (dalej uwrispz). Ustawa ta została wprowadzona dla

[789] Z. Kosyrz, *Osobowość wychowawcy*, wyd. WSPR, Warszawa 2005, s. 182.

[790] M. Przetacznik – Gierowska, Z. Włodarski, *Psychologia wychowawcza*, wyd. PWN, Warszawa 1994, s. 113.

[791] Z. Tyszka, *Rodzina*, [w:] W. Pomykało red., *Encyklopedia pedagogiczna, Fundacja Innowacja*, Warszawa 1997, 697 – 698.

[792] F. Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny. Wprowadzenie*, wyd. PWN, Warszawa 1984, s. 50 – 63.

[793] M. Ziemska, *Rodzina i dziecko*, wyd. PWN, Warszawa 1986, s. 114.

[794] Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (art. 16), Dz. U. Nr 29, poz. 55, tekst jednolity.

dobra dzieci, które potrzebują szczególnej ochrony i pomocy ze strony dorosłych, środowiska rodzinnego, atmosfery szczęścia, miłości i zrozumienia, w trosce o ich harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową, dla zapewnienia ochrony przysługujących im praw i wolności", a także dla dobra rodziny i wszystkich jej członków, w przekonaniu, że skuteczna pomoc udzielona rodzinie przeżywającej trudności w opiekowaniu się i wychowywaniu dzieci oraz skuteczna ochrona dzieci i pomoc dla nich może być osiągnięta przez współpracę wszystkich osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami[796].

Wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych czyli zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania tych funkcji został opisany w rozdziale drugim u.w.r.i s.p.z. Przedmiotem niniejszego referatu jest wskazanie obowiązków organów o charakterze ponadgminnym, związanych z zapewnieniem pieczy zastępczej dzieciom, których rodzice nie mogą lub nie chcą pełnić należnych im funkcji. Jest to zadanie bardzo trudne ponieważ zdaniem W. Trabert[797] nie wymyślono niczego lepszego niż rodzina.

Pieczę zastępczą organizuje samorząd powiatu. Ustawodawca poświęcił jej Dział III ustawy. Zgodnie z art. 33 u.w.r.i s.p.z. piecza zastępcza winna zapewnić pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub gdy jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka, a także przygotowanie dziecka do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki oraz nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczania straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych. Dzieci pozostawione w pieczy zastępczej winny mieć zapewnione zaspokojenie potrzeb emocjonalnych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno - rekreacyjnych.[798] Piecza zastępcza realizowana jest w dwóch formach: instytucjonalnej (placówki opiekuńczo wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo terapeutyczne, interwencyjny ośrodek preadopcyjny) i rodzinnej (rodzina zastępcza spokrewniona, zawodowa, niezawodowa, zawodowa specjalistyczna, pogotowie rodzinne, rodzinny dom dziecka).[799] W myśl art. 35 umieszczenie

[795] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. Nr 149 poz. 887. ze zm.

[796] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, preambuła

[797] W. Trabert, *Dobra rodzina*, http://www.psychoterapiagestalt.pl/dane/opracowania_oraz_artykuly.php?id=teksty/dobra_rodzina, data dostępu 08.08.2013 r.

[798] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 33 ust. 1-3.

[799] *Ibidem*, art. 34.

dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu a w przypadku pilnej konieczności na podstawie umowy zawartej z rodziną zastępczą lub rodzinnym domem dziecka a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny, po uzyskaniu uprzednio zgody rodziców dziecka. Umowa ta wygasa z chwilą wydania orzeczenia przez sąd z zakresu pieczy zastępczej[800].

W myśl art. 40 ustawy rodzina zastępcza i rodzinny dom dziecka są zobligowane do traktowania dziecka w sposób sprzyjający poczuciu wartości i godności, zapewnienia dostępu do świadczeń zdrowotnych, zapewnienia kształcenia oraz wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych, zapewnienia rozwoju uzdolnień i zainteresowań. Instytucje te winny również zaspokajać potrzeby emocjonalne, bytowe, rozwojowe, społeczne oraz religijne dziecka, a także zapewnić ochronę przed bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka i umożliwić kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi. Odstąpić od umożliwienia dziecku kontaktu z rodzicami i bliskimi instytucje te mogą jedynie wówczas, gdy uzyskają postanowienie sądu w tej sprawie[801].

W celu zapewnienia należytego sprawowania pieczy zastępczej ustawodawca w art. 42 wskazuje jakie warunki musi spełniać osoba ubiegająca się o prowadzenie rodzinnego domu dziecka lub pełnienie funkcji rodziny zastępczej, i są to osoby które w szczególności:

- dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej,
- nie są i nie były pozbawione władzy rodzicielskiej, oraz władza rodzicielska nie jest im ograniczona ani zawieszona;
- wypełniają obowiązek alimentacyjny – w przypadku gdy taki obowiązek na nich ciąży,
- nie są ograniczone w zdolności do czynności prawnych;
- są zdolne do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, co zostało potwierdzone zaświadczeniami o braku przeciwwskazań zdrowotnych wystawionymi przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej,
- przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- zapewnią odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe umożliwiające dziecku zaspokajanie jego indywidualnych potrzeb,
- nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo[802].

[800] *Ibidem*, art. 35 ust 1- 4.

[801] *Ibidem*, art. 40 ust 1 .

[802] *Ibidem*, art. 42 ust. 1.

W przypadku rodziny zastępczej niezawodowej co najmniej jedna osoba tworząca rodzinę musi posiadać stałe źródło dochodów[803].

Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej czy rodzinnego domu dziecka w myśl art. 44 są zobligowani do ukończenia szkolenia zorganizowanego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej[804]. Ponadto zgodnie z art. 51 rodzina zastępcza zawodowa oraz prowadzący rodzinny dom dziecka są obowiązani do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji, w szczególności przez udział w szkoleniach[805]. Liczbę godzin szkoleń i zakres programowy szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka określa minister właściwy ds. rodziny w drodze rozporządzenia[806]. Jest to szczególnie ważne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu sprawowanej pieczy zastępczej dzieciom umieszczanym na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich[807], a także legitymujących się orzeczeniem o znacznym czy umiarkowanym stopniu niepełnosprawności[808].

W rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż 3 dzieci wyjątkiem jest konieczności umieszczenia w rodzinie zastępczej rodzeństwa, jednakże następuje to za zgodą rodziny zastępczej oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej[809]. Wówczas jednak zgodnie z art. 57 na wniosek rodziny zastępczej, przydziela się osobę do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich[810]. Rodzina zastępcza bądź rodzinny dom dziecka mogą również korzystać z pracy wolontariuszy (art. 66)[811].

---

[803] *Ibidem*, art. 42 ust. 3.

[804] *Ibidem*, art. 44 ust 1.

[805] *Ibidem*, art. 51.

[806] Zakres programowy i liczbę szkoleń dla kandydatów określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, Dz. U. Nr 274 poz. 1620.

[807] Zob. ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. Nr 33, poz. 178, ze zm.

[808] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 52.

[809] *Ibidem*, art. 53 ust 1 i 2.

[810] Art. 57 ust. 1 a wchodzi w życie z dniem 1.01.2015 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 579), do tego czasu pomoc jest udzielana w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 57 ust. 2).

[811] *Ibidem*, atr. 66 ust. 1.

W myśl art. 37 ust 1 i 2 objęcie dziecka pieczą zastępczą następuje na okres nie dłuższy niż do osiągnięcia pełnoletności. Dłuższe przebywanie w pieczy zastępczej może mieć miejsce o ile osoba, która osiągnęła pełnoletność uczy się w szkole, w zakładzie kształcenia nauczycieli, u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego lub na uczelni. Dłużej w pieczy zastępczej może pozostać również osoba legitymująca się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i ucząca się w szkole, na uczelni, w zakładzie kształcenia nauczycieli, u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego a także na kursach jeśli ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielniania[812].

Osoba, która osiągnęła pełnoletność i opuszcza rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną zostaje przyznana pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie czy zagospodarowanie[813]. Pomoc udzielana jest również w zyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych czy zatrudnienia. Warunkiem uzyskania pomocy jest mieszczenie w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu[814].

Zgodnie z art. 69 ust 1 rodzinie zastępczej zawodowej oraz osobie prowadzącej rodzinny dom dziecka przysługuje co roku 30 dni wypoczynku wówczas piecza zastępcza nad dzieckiem zostaje powierzona rodzinie pomocowej[815], z którą starosta uprzednio podpisał umowę[816].

Właściwe rejestry rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych, rodzinnych domów dziecka a także osób zakwalifikowanych do pełnienia wyżej wymienionych funkcji prowadzi starosta. Rejestry te zawierają w szczególności dane osobowe, wykształcenie, źródła dochodu, dane o stanie zdrowia niezbędne do stwierdzenia, że dana osoba może właściwie sprawować opiekę nad dzieckiem.[817] Starosta zawiera również umowy z rodzinami zastępczymi zawodowymi, niezawodowymi, osobami prowadzącymi rodzinny dom dziecka oraz z kandydatami spełniającymi warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej

[812] *Ibidem*. art. 37 ust. 1 i 2.

[813] Rozporządzenie Ministra Polityki społecznej z 23 grudnia 2003 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, Dz. U , Nr 6, poz. 45, ze zm.

[814] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 140 ust. 1.

[815] *Ibidem*, art. 73 ust. 1.

[816] *Ibidem*, art. 75 ust. 1.

[817] *Ibidem*, art. 46 ust. 1 i 2.

zawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka[818]. Czyni to w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy, określony w 3-letnim powiatowym programie dotyczącym rozwoju pieczy zastępczej[819]. Umowy te zawierane są na okres co najmniej 4 lat. Z osobą prowadzącą rodzinny dom dziecka podpisywana jest umowa o świadczenie usług zgodnie z przepisami ustawy Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964r. na okres co najmniej 5 lat. Informacje jakie winny być zawarte w umowie określa art. 62 ust. 2 uwrispz.

Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania. Na terenie jednego powiatu może działać więcej niż jeden organizator rodzinnej pieczy zastępczej. W przypadku gdy jest nią powiatowe centrum pomocy rodzinie[820], w centrum tym tworzy się zespół do spraw pieczy zastępczej[821]. Do zadań organizatora należy m. in.:

- prowadzenie naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka,
- organizowanie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka,
- prowadzenie poradnictwa i terapii dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej,
-zapewnianie pomocy prawnej osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą, w szczególności w zakresie prawa rodzinnego,
- dokonywanie okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej,
- przedstawianie staroście i radzie powiatu corocznego sprawozdania z efektów pracy[822].

Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka mogą być również objęte opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Jest on wyznaczany przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Do zadań koordynatora należy w szczególności:

---

[818] *Ibidem*, art. 54 ust. 1 i 2.

[819] *Ibidem*, art. 56.

[820] Sposób i zakres współdziałania powiatowego centrum pomocy rodzinie z rodzinami zastępczymi określa Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych, Dz. U. Nr 233, poz. 2344 ze zm.

[821] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 76 ust. 1-3.

[822] *Ibidem*, art. 76 ust. 4.

- udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej,
- zapewnianie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej,
- udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej,
- przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej[823].

Instytucjonalna piecza zastępcza zgodnie z art. 93 ust. 1 jest sprawowana przez powiat w formie placówki opiekuńczo -wychowawczej.

Placówka opiekuńczo wychowawcza ma obowiązek m. in.:

- zapewnić dziecku całodobową opiekę i wychowanie oraz zaspokajać jego niezbędne potrzeby, w szczególności emocjonalne, rozwojowe, zdrowotne, bytowe, społeczne i religijne,
- realizować przygotowany we współpracy z asystentem rodziny plan pomocy dziecku,
- podejmować działania w celu powrotu dziecka do rodziny,
- zapewniać dziecku dostęp do kształcenia dostosowanego do jego wieku i możliwości rozwojowych,
- objąć dziecko działaniami terapeutycznymi,
- zapewnić korzystanie z przysługujących świadczeń zdrowotnych[824].

Zgodnie z art. 96 u.w.r.i s.p.z. placówka opiekuńczo-wychowawcza współpracuje, w zakresie wykonywanych zadań, z sądem, powiatowym centrum pomocy rodzinie, rodziną, asystentem rodziny, organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej oraz z innymi osobami i instytucjami, które podejmują się wspierania działań wychowawczych placówki opiekuńczo-wychowawczej, w szczególności w zakresie przygotowania dziecka do samodzielnego życia.

Zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w Polsce istnieje cztery typy placówek opiekuńczo – wychowawczych, które określa regulamin placówki. Są to placówki typu socjalizacyjnego, interwencyjnego, specjalistyczno – terapeutycznego i rodzinnego[825].

---

[823] *Ibidem*, art. 77 ust. 3.

[824] I*bidem*, art. 93 ust. 4.

[825] Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005r. w sprawie placówek opiekuńczo – wychowawczych , Dz. U Nr 2017, poz. 1455 ze zm.

Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego ma za zadanie wychowywanie dzieci w różnym wieku, w tym dorastające i usamodzielniające się, umożliwienie wspólnego wychowania i opieki licznemu rodzeństwu[826].

Zadaniem placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego jest doraźna opieka nad dzieckiem w czasie trwania sytuacji kryzysowej, placówka obowiązana jest przyjąć dziecko w przypadkach wymagających natychmiastowego zapewnienia dziecku opieki. Pobyt dziecka w takiej placówce nie może trwać dłużej niż 3 miesiące[827].

Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu specjalistyczno-terapeutycznego, sprawuje opiekę nad dzieckiem o indywidualnych potrzebach. Ustawodawca wskazuje tutaj na dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności, wymagających stosowania specjalnych metod wychowawczych i specjalistycznej terapii, a także wymagających wyrównywania opóźnień rozwojowych i edukacyjnych[828].

Spod jurysdykcji powiatu wyłączone są dzieci, które wymagają specjalistycznej opieki i jednocześnie w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. Są one umieszczane w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym. Do ośrodka trafiają dzieci niechciane, pozostawione po urodzeniu w szpitalu, w oknach życia, odebrane rodzicom na skutek interwencji sądu lub policji, przyniesione dobrowolnie przez rodziców.[829] Pobyt dziecka w ośrodku nie może trwać dłużej niż do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia. Samorząd powiatu nie zajmuje się również dziećmi wymagającymi szczególnej opieki, które ze względu na stan zdrowia wymagający stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Kierowane są wówczas do regionalnych placówek opiekuńczo terapeutycznych będących pod opieką samorządu województwa.[830]

Sytuacja dziecka przebywającego w jakiejkolwiek formie pieczy zastępczej podlega systematycznej kontroli i ocenie. Sytuację dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz w rodzinnym domu dziecka ocenia organizator rodzinnej pieczy zastępczej po konsultacji z rodziną zastępczą, osobą prowadzącą rodzinny dom dziecka, pedagogiem, psychologiem, właściwym asystentem rodziny lub koordynatorem rodzinnej pieczy

[826] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 102.

[827] *Ibidem*, art. 103 ust. 1.

[828] *Ibidem*, art. 105 ust. 1.

[829] Fundacja rodzin adopcyjnych, http://www.adopcja.org.pl/nasze_programy.php, data dostępu 8.08.2013 r.

[830] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 109 ust. 1.

zastępczej.[831] Ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci w wieku poniżej 3 lat nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Wyniki oceny organizator jest obowiązany przekazać do właściwego sądu.[832]

Sytuację dzieci przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego, ocenia zespół do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka[833]. W skład zespołu wchodzą w szczególności:

- dyrektor placówki lub osoba przez niego wyznaczona,
- pedagog, psycholog oraz pracownik socjalny zatrudniony w placówce,
- wychowawca dziecka,
- przedstawiciel organizatora rodzinnej pieczy zastępczej,
- lekarz i pielęgniarka, w zależności potrzeb dziecka;
- inne osoby, np. asystent rodziny prowadzący pracę z rodziną dziecka czy przedstawiciel ośrodka adopcyjnego[834].

Zadaniem zespołu jest dokonanie okresowej oceny sytuacji dziecka w miarę potrzeb nie rzadziej niż co pół roku, a w przypadku dziecka w wieku poniżej 3 lat nie rzadziej niż co trzy miesiące. Na tej podstawie zespół formułuje na piśmie wniosek dotyczący zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce i przesyła go do sądu[835]. W placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oceny sytuacji dziecka dokonuje dyrektor w porozumieniu z organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej właściwym ze względu na położenie placówki, również w tym przypadku wniosek z przeprowadzonej oceny jest przesyłany do sądu[836].

Podsumowanie

Zgodnie z ustawą z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej obowiązkiem powiatu jest organizacja i finansowanie rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka. Istotą rozwiązań zawartych

[831] *Ibidem*, art. 130.

[832] *Ibidem*, art. 131.

[833] *Ibidem*, art. 135.

[834] *Ibidem*, art. 137 ust. 1.

[835] *Ibidem*, art. 138.

[836] *Ibidem*, art. 139.

w ustawie jest stworzenie spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, która ma trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji. Zgodnie z konwencją o prawach dziecka z dn. 20 listopada 1989 r.[837], ratyfikowaną przez Polskę, dziecko ma prawo do wychowania w rodzinie naturalnej. Zanim więc nastąpi ingerencja w sferę uprawnień rodziców rodzinie winna być udzielona pomoc umożliwiającą rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których sama nie jest w stanie pokonać.[838] Zapisy ustawy mają zapewnić rodzinie taką pomoc aby zapewnić szybki powrót dziecka do rodziny.[839] Wspomnianą ustawą powiaty zostały częściowo odciążone od finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej[840]. Odciążenie powiatu stanowi zobligowanie gmin do częściowego finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Ma to spowodować większą odpowiedzialność gmin za rodziny zamieszkujące na ich obszarze a także zmniejszenie liczby dzieci umieszczanych poza rodziną[841]. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej**,** przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50 proc. wydatków przeznaczonych na realizację zadania. Zadania samorządu powiatu w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wyszczególnione są w art. 180 i 181 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wśród zadań jakie są realizowane przez samorząd powiatu wyliczyć należy miedzy innymi przygotowywanie, przy współpracy z asystentem rodziny i rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka planu pomocy dziecku, zapewnienie wsparcia i pomocy osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą, prowadzenie poradnictwa i terapii zarówno dla osób prowadzących rodzinną pieczę zastępczą ale również ich dzieci i dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej czy też organizowanie opieki dla dziecka na czas gdy rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka opieki sprawować nie może.

[837] Konwencja o prawach dziecka, Dz. U. Nr 120, poz. 526.

[838] Ustawa o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r., Dz. U. Nr 115, poz. 728, ze zm., art. 2 ust. 1.

[839] E. Seredyn, Interpelacja nr 15010 w sprawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, http://sejmometr.pl/sejm_interpelacje/19096?t=41856 (data dostępu 18.08.2013 r.).

[840] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 191 ust. 9.

[841] B. Matysik, *Zadania powiatu w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/532880,zadania_powiatu_w_ustawie_o_wspieraniu_rodziny_i_systemie_pieczy_zastepczej.html, data dostępu 10.08.2013 r.

Powiat może również prowadzić lub zlecić prowadzenie placówki wsparcia dziennego o zasięgu ponad gminnym[842].

[842] Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej… *op. cit.*, art. 18 ust 3.

Bibliografia

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Dz. U. 29, poz. 55, tekst jednolity.
2. Konwencja o prawach dziecka, opublikowana w dzienniku ustaw z dnia 23 grudnia 1991 r., Dz. U. Nr 120, poz. 526, ze zm.
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. Nr 33 poz. 178, ze zm.
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r., o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 115 poz. 728, ze zm.
5. Ustawa z dnia 11 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. Nr 149, poz. 887, ze zm.
6. Rozporządzenie Ministra Polityki społecznej z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, Dz. U Nr 6, poz. 45, ze zm.
7. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych, Dz. U. Nr 233, poz. 2344, ze zm.
8. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo – wychowawczych, Dz. U Nr 2017, poz. 1455, ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, Dz. U. Nr 274 poz. 1620, ze zm.
10. Adamski F., *Socjologia małżeństwa i rodziny, Wprowadzenie*, wyd. PWN, Warszawa 1984
11. Kosyrz Z., *Osobowość wychowawcy*, wyd. WSPR, Warszawa 2005
12. Przetacznik – Gierowska M., Włodarski Z., *Psychologia wychowawcza*, wyd. PWN, Warszawa 1994
13. Tyszka Z., *Rodzina*, [w:] W. Pomykało red., *Encyklopedia pedagogiczna*, wyd. Fundacja Innowacja, Warszawa 1997
14. Ziemska M., *Rodzina i dziecko*, Wydawnictwo wyd. PWN, Warszawa 1986
15. Matysik B., Zadania powiatu w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/532880,zadania _powiatu _w_ustawie_o_wspieraniu_rodziny_i_systemie_pieczy_zastepczej.html, data dostępu 10.08.2013 r.

16. Fundacja rodzin adopcyjnych, http://www.adopcja.org.pl/nasze_programy.php, data dostępu 8.08.2013 r.
17. Seredyn E., Interpelacja nr 15010 w sprawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, http://sejmometr.pl/sejm_interpelacje/19096?t=41856 (data dostępu 18.08.2013 r.).
18. Trabert W., *Dobra rodzina*, http://www.psychoterapiagestalt.pl/dane/opracowania_oraz_artykuly.php?id=teksty/dobra_rodzina, data dostępu 08.08.2013 r.

ROZDZIAŁ XXIII

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z SEKTOREM POZARZĄDOWYM

Marzena Chmielewska[843],

Wprowadzenie

Administracja publiczna stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Sama jej rola w zarządzaniu różnymi sferami życia społecznego ulega nieustannym przemianom. Celem opracowania jest przedstawienie charakterystyki współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem, tzw. sektorem pozarządowym. Pierwsza część pracy zawiera ogólny opis samego pojęcia administracji. Dalej znajdziemy odpowiedź na pytanie czym jest sektor pozarządowy, by ostatecznie przejść do wskazania najistotniejszych moim zdaniem cech jego współpracy z administracją publiczną.

Administracja publiczna – ujęcie ogólne

Pojęcie „administracja publiczna" pochodzi od łacińskiego słowa administrare. Według J. Filipiaka język ten łączył „(…) w określeniu administrare przedrostek ad- z ministrare. Ministrare miało oznaczać działalność służebną: usługiwanie, posługiwanie, służenie. Przedrostek ad – uwydatniał, że ministrare do którego był dodawany miało stanowić działalność wykonywaną przez dłuższy okres lub trwale; a nie akt jednorazowy"[844].

Jeśli spojrzeć na administrację publiczną w kontekście podziału władzy będzie ona działalnością państwa, która nie jest ustawodawstwem, ani też sądownictwem. Chodzi w niej bardziej o służbę na rzecz władzy politycznej, a tym samym na rzecz wspólnego dobra.

W literaturze jest wiele definicji pojęcia administracji publicznej. Jednak według mnie najbardziej trafną jest ta, którą proponuje J. Boć. Według tej definicji administracja publiczna „(…) jest to przyjęte przez społeczeństwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także

[843] **Marzena Chmielewska** - Studentka Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu.

[844] J, Filipiak, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. I, Kraków 1995, s. 13.

przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”[845].

W administracji publicznej spotykamy się z jej podmiotowym i materialnym ujęciem. Ujęcie podmiotowe uwzględnia „(…) rodzaje podmiotów, określając centralne, naczelne oraz terenowe organy administracji, co znajduje swoje potwierdzenie w ustawowych definicjach organów administracji”[846]. Natomiast ujęcie materialne administracji publicznej skupia się głównie na rodzaju zadań jakie ona wykonuje. Dlatego też będzie to „ (…) działalność państwa lub samorządu terytorialnego, których przedmiotem są sprawy administracyjne”[847].

Stale mówi się o trudnościach związanych z pełnym (zadowalającym wszystkich) zdefiniowaniem określenia pojęcia administracji. Wynika to z faktu, iż administracja jest „(…) złożonym zjawiskiem należącym do sfery organizacji, prawa i kultury. Współcześnie uchodzi ona już to za część aparatu państwowego, powołaną do realizacji zadań ustalonych (lub zaakceptowanych) przez parlament, już to za rodzaj działalności prowadzonej przez różne podmioty (państwowe, samorządowe, prywatne), służące realizacji zadań uznanych za publiczne i określonych w ustawach i innych aktach”[848].

Do funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa niezbędny jest powszechny dostęp do zasobów informacji, które gromadzone są przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej.

Samo określenie administracji publicznej może następować również poprzez wskazanie elementów mających wpływ na swoistość jej działań. Według Starościaka są to trzy elementy:

- organy administracji mogą być inicjatorem pracy organizatorskiej,
- organizatorska praca administracji dotyczy rozwiązywania względnie konkretnych sytuacji,
- organy administracji prowadzą swą pracę organizatorską nie tylko przez tworzenie obowiązujących norm porządku prawnego[849].

[845] J, Boć (red.), *Prawo administracyjne I*, Wrocław 1997, s. 14.

[846] S, Wrzosek, A, Haładyj, M, Domagała (red.) *Leksykon administratywisty*, Radom 2013 s. 21.

[847] Tamże, s. 21.

[848] J, Lang, J. Służewski, M, Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 10 i n.

[849] J. Starościak, *Prawo administracyjne,* Warszawa 1977, s. 12.

Trzeci sektor i jego istota

Wolność zrzeszania się, czyli możliwość swobodnego zakładania organizacji o dobrowolnym charakterze i działania w nich zagwarantowała Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku w art. 58. Jedynymi ograniczeniami na które Konstytucja wskazuje jest tworzenie takich organizacji, zrzeszeń, których cel lub działalność jest sprzeczna z prawem.

W roku 2003 - 24 kwietnia weszła w życie ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Czytamy w niej, że „(…) Organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia"[850].

Powyższa ustawa uregulowała następujące kwestie:

- definicję organizacji pozarządowej,
- współpracy organizacji pozarządowych z administracja publiczną,
- rozróżnienia działalności odpłatnej statutowej od działalności gospodarczej i nieodpłatnej statutowej
- pojęcia działalności pożytku publicznego, praw i obowiązków organizacji pożytku publicznego
- pojęcie wolontariusza, jego praw i obowiązków.

Trzeci sektor tworzony jest przez wszystkie organizacje pozarządowe. Określenie to jest ściśle związane ze społeczną aktywnością nowoczesnych i demokratycznych państw. Pochodzi z języka angielskiego - *third secto*i nawiązuje do podziału społeczno gospodarczej aktywności obywateli. Organizacje pozarządowe mają bardzo istotny wpływ do rozwój demokracji. Dzieje się tak między innymi dzięki promowaniu świadomości publicznej.

W literaturze pozarządowym organizacjom przypisywane jest szerokie znaczenie w życiu społecznym. Ich rola polega na tworzeniu obywatelom możliwości wyrażenia własnych poglądów, potrzeb czy też interesów poza strukturami administracji[851].

[850] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 3, ust. 2.

[851] Por., B. Lewenstein, H. Palska, *Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą – analiza badań jakościowych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004, s. 81

W rozumieniu potocznym wszelkie organizacje pozarządowe to wszystkie podmioty, które są niezależne od administracji publicznej.

Pozostałymi terminami, które uważane są za równoznaczne z terminem pozarządowej organizacji są: „(..)

- organizacja non-profit, ponieważ nie działa dla zysku,
- organizacja wolontarystyczna (ochotnicza), ponieważ w większości opiera swą działalność na pracy ochotników,
- organizacja społeczna (obywatelska), ponieważ obszarem aktywności tych organizacji jest najczęściej szeroko rozumiana pomoc społeczna, ochrona zdrowia i edukacja, czyli działaniu dla dobra publicznego,
- trzeci sektor, ponieważ nie są tożsame z administracją publiczną (I sektor), ani biznesem (II sektor)"[852].

Instytucje międzynarodowe takie jak np. Rada Europy, Unia Europejska w celu ukazania znaczenia trzeciego sektora w życiu publicznym, prowadziły własne prace by dokonać wzmocnienia ram prawnych społeczeństwa. Jednym z takich działań jest przygotowanie norm prawnych w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Istotne jest tu chociażby ograniczenie biurokracji do niezbędnego minimum oraz stworzenie takich przepisów, które ułatwiłoby zakładanie i prowadzenie podmiotów tego sektora.

„(…)Dokonując oceny dotychczasowych rozwiązań prawno organizacyjnych dotyczących działalności sektora organizacji pozarządowych w Polsce, a w szczególności kwestii zasad i form współpracy władz publicznych z tym sektorem, a tak że materii wolontariatu, należy stwierdzić, iż do dnia dzisiejszego nie ma jednolitej ustawowej regulacji normującej powyższe zagadnienia[853]".

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie była nowelizowana między innymi w 2010 roku. Ustawodawcy chodziło przede wszystkim o modernizację systemu dostarczania usług publicznych. Wszelkie zmiany z tego roku świadczą o chęci podniesienia skuteczności oraz jakości działań. Ponieważ współczesna administracja nie jest wstanie objąć swym działaniem wszystkich obszarów, prowadzi to do konieczności włączenia podmiotów spoza administracji do wykonywania funkcji z jej zakresu.

[852]http://www.pozytek.gov.pl/Organizacje,pozarzadowe,376.html, 02.02.2005

[853]Uzasadnienie do projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Druk Nr 263, Sejm RP IV kadencji, s. 1.

Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym w odniesieniu do UDPP

Standaryzację wszelkich usług w ramach współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem, można uznać za proces stopniowego uściślenia odpowiedzi na pytanie co, na jakim poziomie i w jakich ilościach można zaoferować na rzecz określonych jednostek oraz grup adekwatnie do ich potrzeb i zgodnie z wymogami ich racjonalnego zaspokojenia[854].

Już pierwsza wersja wspomnianej wyżej ustawy zakłada jako obowiązek współpracę samorządów z organizacjami pozarządowymi. Została tu wykluczona możliwość uciekania administracji od wchodzenia w relacje z tzw. trzecim sektorem.

Ta współpraca międzysektorowa ma odbywać się w formie:

„(…) 1. zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych,

2. wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności,

3. konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących ich statutowej działalności,

4. konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, w tym także poszczególnych zadań gminy, z radami działalności pożytku publicznego, jeśli zostały takie utworzone przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego,

5. tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych i właściwych organów administracji publicznej (w tym posiedzeniach Komisji Dialogu Społecznego),

6. umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej,

7. umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[855]"

W Europie najbardziej popularne są dwa modele współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Są to model niemiecki i model angielski.

Model niemiecki charakteryzuje się pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa w zakresie świadczenia usług społecznych przy jednoczesnym wykorzystywaniu funduszy publicznych. Kolejna istotna cecha tego modelu to korporacyjny charakter relacji między administracją publiczną a organizacjami samorządowymi. Standaryzacja jaka występuje

[854]Por. J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004

[855]Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241.

w tym modelu, ukierunkowana jest na utrzymanie wysokiej klasy usług społecznych oraz ciągłości ich świadczenia.

Z kolei model angielski charakteryzuje o wiele większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami. Związana jest z tym większa rola mechanizmów rynkowych w systemie zlecania publicznych zadań. W modelu angielskim nie występuje pojęcie preferencji dla organizacji pozarządowych. Standaryzacja w tym modelu ma służyć efektywności związanej z obniżeniem kosztów utrzymania systemu usług - ang. *socialservices*.

W tych obu modelach ta standaryzacja ma służyć profesjonalizacji trzeciego sektora. Jeżeli podejmiemy próbę analizy porównawczej to można zauważyć iż polski model współpracy administracji z pozarządowymi organizacjami zawiera elementy obu konkurencyjnych porządków. Zapisany w ustawie o działalności porządku publicznego (UDPP) konkursowy tryb zlecania zadań publicznych zakłada zasadę pierwszeństwa organizacji pozarządowych jednocześnie jednak wprowadzono elementy konkurencji wewnątrz trzeciego sektora.

Wydaje się, że przy podejmowaniu prac dotyczących standaryzacji usług społecznych należałoby dążyć do wypracowania kompromisowych rozwiązań, które będą łączyć elementy obu wspomnianych wyżej modeli.

Bez wątpienia to UDPP wprowadziła znaczące zmiany w działalności organizacji pozarządowych, jak również w ich formach współpracy z administracją publiczną[856]. Wyznacza ona w sposób precyzyjny zasady zlecania pozarządowym organizacjom realizację zadań publicznych, jednocześnie pozostawia do swobodnego rozstrzygnięcia przez lokalne wspólnoty pozostałe formy współpracy. Jako przykład można tu podać: prawo do wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków oraz konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach, które dotyczą działalności statutowej organizacji.

W ustawie zostały także określone zasady współpracy międzysektorowej (art.5 pkt 2). Ustawodawca wymienia tu zasadę pomocniczości, suwerenności stron, zasadę partnerstwa, efektywności, jawności oraz uczciwej konkurencji.

I tak już samo wspieranie oraz powierzanie zadań można uznać za realizację zasady pomocniczości. Suwerenność dotyczy umowy na realizację zadania (umowa zawierana jest

[856]Por., Tomasz Tracz. Por. T. Tracz, *Niektóre aspekty współpracy władz publicznych z sektorem pozarządowym. Niewykorzystane możliwości i mankamenty systemowe*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 3, s. 32.

przez suwerenne podmioty). O zasadzie partnerstwa czytamy w art. 12, a dotyczy on możliwości wystąpienia organizacji z inicjatywą. Organizacja zatem nie musi być jedynie wykonawcą zleconych zadań. Efektywność dotyczy konkursu, będącego najlepszą formą wyboru oferty (art. 11 pkt 2). Jawności dotyczą formy ogłaszania konkursu (art. 11 i 13), i ocena zgłoszonych ofert (art. 15) Oznacza to, że wszelkie możliwości współpracy administracji publicznej z dowolną organizacją pozarządową są powszechnie wiadome, dostępne, jasne oraz zrozumiałe w zakresie stosowania procedur. Ostatnia z zasad - uczciwa konkurencja – (art. 11 pkt 3) mówi o konkurowaniu w ramach konkursów ofert dotyczących realizacji zadań organizacji z jednostkami organizacyjnymi, które podległe są administracji publicznej lub przez nie są nadzorowane.

Uwagi końcowe

Niezależnie od istnienia przeróżnych barier standaryzacja współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym wydaje się być niezbędna. Dotyczy ona bowiem planowania działań samorządu terytorialnego w tym dokonania rocznych planów działań czy przygotowanie opracowań kwestii świadczenia usług oraz ich finansowania. Niestety te roczne plany działań, które w Unii Europejskiej są już standardem, w Polsce są jeszcze stale nowym elementem w zarządzaniu usługami[857].

Warto podkreślić, że owa standaryzacja powinna być procesem, który obejmuje tworzenie, stanowienie oraz stosowanie standardów, ich monitoring i wreszcie weryfikację. Wszystkie fazy tego procesu powinno się przeprowadzać właśnie w ramach współpracy międzysektorowej.

Standaryzacja współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem, nie powinna być procesem czysto technicznym. Standardy nie powinny tu abstrahować od priorytetów polityki społecznej

[857]Por. W. Marchlewski, *Partycypacja społeczna w procesie świadczenia usług*, „Roczniak" 1998, nr 4.

Bibliografia

1. Boczoń J., *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004.
2. Boć J., *Prawo administracyjne I* – Wrocław 1997.
3. Filipiak J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. I.*, Kraków 1995.
4. Lewenstein B., Palska H., *Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą – analiza badań jakościowych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004.
5. Marchlewski W., *Partycypacja społeczna w procesie świadczenia usług*, „Roczniak" 1998, nr 4.
6. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
7. Tracz T., *Niektóre aspekty współpracy władz publicznych z sektorem pozarządowym. Niewykorzystane możliwości i mankamenty systemowe*, „Trzeci Sektor" 2005.
8. Wrzosek S., Haładyj A., Domagała M., *Leksykon administratywisty*, Radom 2013.

Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”, jest organizacją studencką działającą przy Katedrze Prawa Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Koło powstało 28 stycznia 2010r. od początku swojej działalności czynnie włączyło się w działalność naukową uczelni. Koło organizuje konferencje naukowe (31 konferencji o zasięgu ogólnopolskim i regionalnym); sympozja naukowe, spotkania o charakterze naukowym. Członkowie koła realizują liczne projekty badawcze w obszarze nauk społecznych w szczególności prawa i nauki o administracji. Umiejętności teoretyczne poszerzane są poprzez liczne wyjścia edukacyjne. Co roku koło organizuje konkurs Wiedzy o Prawie dla młodzieży szkół ponad gimnazjalnych subregionu radomskiego. Organizacja organizuje również „Dni Prawa i Przedsiębiorczości” - inicjatywa ma na celu pomoc studentom regionu radomskiego, a także osobą poszukującym pracy znaleźć oferty pracy, szkoleń, staży. W ramach współpracy z praktykami koło organizuje spotkania, debaty z praktykami życia gospodarczego. Członkowie koła są grupą ludzi otwartych na współpracę posiadających pasję i chęć działania, co bez wątpienia przekłada się na sukcesy naukowe członków: stypendia naukowe Rektora UTH za średnią ocen i osiągnięcia naukowe, stypendia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wyróżnienia w konkursach Studencki Nobel, Primus Inter Pares, wyróżnienia Dziekana Wydziału, jak i Rektora Uczelni, a także regionalnych Stowarzyszeń i Fundacji. Koło współpracuje z kołami naukowymi takich uczelni jak: Uniwersytet Warmińsko – Mazurski, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Uniwersytetu Przyrodniczo – Humanistycznego w Siedlcach, Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, a także Stowarzyszeniem Studentów „Bez Granic”.

Koło otwarte jest na współpracę z organizacjami studenckimi, kołami naukowymi, stowarzyszeniami, fundacjami, praktykami życia gospodarczego.

Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl
www.uniwersytetradom.pl

ISBN 978-83-937938-0-8